

萬 有 文 庫

第 二 集 七 百 種

王 雲 五 主 編

現 代 民 治 政 體

( 十 )

蒲 徠 斯 著

張 慰 慈 等 譯

商 務 印 書 館 發 行

174051

萬有文庫

第二集七百種



商務印書館發行

公用圖書  
免借使用

現代政治體  
(十)

著 斯徠蒲  
譯 等慈慰張

空軍軍官學校圖書館

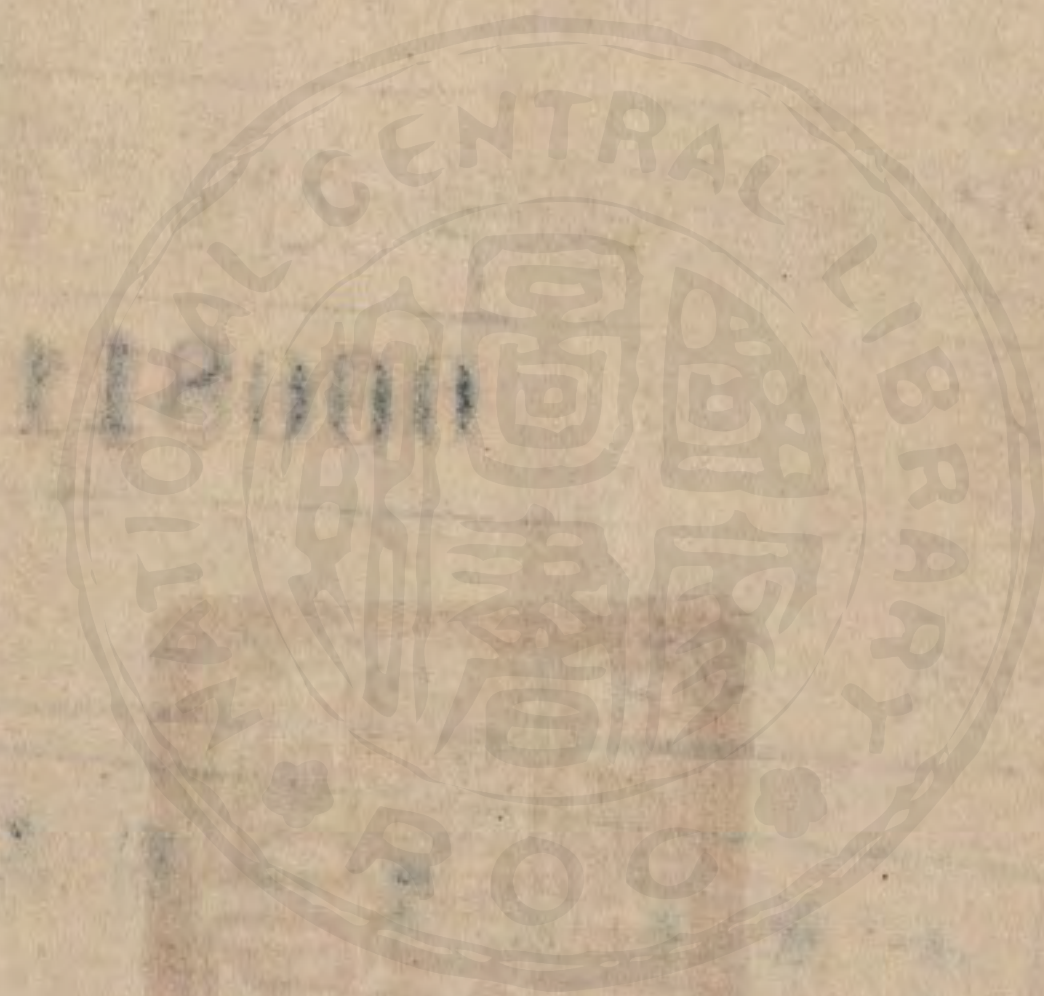
登記號 000811

類號 631 / 1340

空軍軍官學校圖書館

登錄號 0811

類號 631 / 1340



8495  
v.10

## 第四十九章 澳洲的政黨和政策

祖國批准負責政府的時候，政黨跟着發生，這本來是一樣自然的事，因為一個國家既然把職務上的權力和利益當做給國會多數黨領袖的獎勵品，那麼黨員自然會聯合起來去奪取這些獎勵品。但是政黨根據什麼界線來組織的呢？英國的託勒黨和衛格黨是離得太遠了，並且許多成爲英國黨爭的事件在澳洲全不存在。不過澳洲也有這種到處皆有的相反傾向，把人們分做進步的和保守的兩派，而佔財富較多的少數人和佔財富較少的多數人利害也必定會發生衝突。

有些問題在歐洲可算是政黨的基礎，在澳洲卻完全沒有。澳洲沒有種族上的敵視，因為殖民全是英國種；此外又差不多沒有宗教上的敵視。除了地方問題以外，這種地方問題如建築公路，敷設鐵道和振興市廛在建設新社會的地方，當然十分重要，國會所注意的祇有兩種事件：一種是憲法事件，一種是經濟事件。憲法事件自從各殖民地其始設定男子選舉權而日後又設定成年選舉

權已經很容易地解決了，不過在維多利亞和南澳洲卻因為參院的組織發生過長期的紛爭。

經濟問題關係較大，而經過時間也較長。開始經濟問題是關於土地的保有權的問題，那些已經取得大租借地的初期殖民和那些有權從這些租借地裏取得自由保有地以便增加自耕農的數目的後期殖民間發生了衝突。同時，或者可說稍後一點，財政上的糾紛跟着發生，在若干區殖民地裏，主張財政關稅的一派和主張保護關稅的一派長期衝突。其他問題，例如宗教教育設備問題，酒精飲料限制售賣問題，隨時發生，不過到了十九世紀末葉最重要的爭執便是土地政策和財政政策。在新南威爾士大體自由貿易派佔優勢，保護貿易派大體在維多利亞佔優勢，因為維多利亞的製造家比較多些。

每一個政黨的組織的嚴密和效率程度，都看它背後的力量如何而定，這些力量或是種族的宗教的情感，或是政治的學說，或是對於領袖的信仰，或者是物質的利害關係。

在美國，除了那些忠於一種主義，一種學說，或一種口號，一個名字的動機能夠引起人們聯合起來採取政治行動以外，大多數做官的人或者希望做官的人所感到的金錢利益也幫助樹立了

政黨機關的組織。在英國，當十八世紀的大部分和十九世紀前七十五年間的時候，一方面地主和國教徒，他方面商人階級和非國教徒，所行使的勢力的確也有一種促成政黨組織的推動力。在澳洲，直到晚近，除了稍有利益的對立以外，上面任何一種力量都沒有發生作用，同時也沒有有一位他的名字可以激動號召羣衆的領袖。所以澳洲政黨的組織是鬆懈的，是軟弱的。立法機關裏祇有兩個政黨，一個是政府黨，一個是反對黨，換句話說，一個是在朝黨，一個是在野黨，除了特別緊張的時候以外，黨員可以隨便脫黨入黨。政黨領袖時常實行新結合，有時並且通過本人從前反對過的議案，至於選民也不一定永久附屬於這一黨或那一黨。美國最近一百年來所有的那種組織嚴密的政黨地方委員會制度固然沒有，就是一八六五年以後英國所有的那種自由黨地方會議和保守黨地方團體澳洲也沒有。澳洲狀況，除了關於土地問題以外，不能供給英國所有的那種政黨存在的社會根據，同時國會外也沒有什麼階級能夠從職務上得到什麼利益，所以政黨的活動不及美國的殷勤，熱烈。不過政黨的流動和沒有組織的缺憾，因報紙的勢力而稍得補償，報紙領導選民和政黨領袖領導選民一樣；同時差不多一半選民住在大城或大城附近的地方，也能够使集會結社

變成影響輿論和決定選舉的手段。

到了前世紀末葉，有一種變化發生，並且有其他勢力出現，於是澳洲政治也具備了一種新性質。

當國會裏政府黨和反對黨按照英國方式不斷爭持的時候，工人領袖開始在政黨外施展他們的壓力。他們提出勞動問題，例如八小時工作時間問題。中國人的入口就是爲了他們的壓迫纔告停止，因爲中國人的入口會影響到他們的工資率。一八八九年英國碼頭工人的罷工，加速了組織本已完善的澳洲工會的活動，喚起了澳洲工會的希望。在每一區殖民地裏，職業評議會和勞動評議會，開始成立，包舉和合併現存許多工會的努力，他們的領袖也開始注意政治，這是爲舊派工會領袖所反對的。當一八八一年的時候新南威爾士的工會已經選出過一位國會議員來擁護他們的主張。一八八七年南澳洲，一八九一年維多利亞，一八九二年苦因士蘭，一八九七年西澳洲，一九〇三年塔斯馬尼亞都步着新南威爾士的後塵，結果每一個議會裏工黨議席都有增加。這種運動因爲一八九〇年墨爾本海員工會和僱主衝突而發生大罷工更受到一種刺激。這一次罷工，和



一八九四年剪羊毛匠的大罷工，都發生了極度的紛亂，各邦政府應付這種紛亂，惹起了工會領袖的憤怒。工會的會員和勢力繼續增加，最後多數工會會員由有魄力的領袖指導，終於成了一種爲候選人和閣員不敢小覷的投票力量了。一個時候，他們不過壓迫歷屆內閣採用他們所歡迎的議案而已，等到他們在國會裏佔得多數的時候，他們就採用愛爾蘭國家主義者在英國國會裏所常用的手段，就是好像一個團體似地團結投票，並且那一個政黨肯接受他們的要求，就投那個政黨的票。這是一種比較容易的手段，因爲兩個已成的政黨，其主要分別僅僅在於一個主張保護貿易和一個主張自由貿易，對於勞工問題很容易採取一種隨機應變的方策。

當一九〇〇年澳洲聯邦國會第一次選出的時候，兩院工黨的席數，在一百一十一席中已經佔了二十四席。從前殖民地時代兩個舊黨，現在又出現在聯邦國會裏頭。一黨是實際保護貿易的主張者，另一黨多半由自由貿易論者組成。三黨同時存在，內閣難望穩固。第一屆內閣三年後給自由貿易黨和工黨聯合推翻。於是工黨內閣出現，可是一九〇三年的選舉雖然增加了工黨的議席，在衆議院一共七十五席中佔了二十六席，但是勢力還嫌薄弱，經過三個月也就倒了，由另一個內閣

出來，這個內閣的領袖是自由黨員，但是羅列保護貿易論者和自由貿易論者。這一屆內閣經過了十個月，又被其他兩黨聯合投票推翻了。接着帶有保護貿易色彩的內閣出現，因能公正地維持與工黨間的關係，當權了三年。工黨得到牠所希望的許多議案以後，忽然減變贊助的態度，這個內閣就因而瓦解，成立第二屆工黨內閣。第二屆工黨內閣的壽命一樣的短，因為經過了六個月以後，其他兩黨震驚於工黨議員的表示，似乎社會主義的色彩，日漸濃厚，就聯絡了起來。由這兩派本來互相敵視的政客的共同努力，工黨內閣被推翻，一九〇九年年底成立了個混合內閣。次年三年期的國會到了解散的時候。本來工黨在國內的勢力還在繼長增高，而當這一次國會改選的時候，因為新南威爾士實行罷工，引起嚴重的混亂，激動了勞動階級，工黨的形勢更加自然有利。還有一層，兩個素來敵對的政黨的混合，惹起多數選民的不滿，這般選民從前不是贊助這一黨，就是贊助那一黨；到了現在他們中似乎有許多人情願拋棄選舉權。結果工黨大佔勝利，在衆議院裏佔到可以左右一切的多數，在參議院裏佔得可以壓倒各方的多數。於是聯邦最初十年內引起內閣六度更迭的三角衝突完全停止了。從前本來屬於保護貿易論者和自由貿易論者的分子現在合成爲一

個反對黨，服從一羣的領袖，按照一種保守的或反社會主義的意義盡力反抗獨佔優勢的工黨預備會。一九一五年因為徵兵問題工黨分裂，工黨的一小組和自由黨人混合，維持內閣，由少數自由黨領袖參加內閣。這個新政黨稱做國民黨。一九二〇年國民黨在聯邦國會裏佔有多數。（註一）

聯邦的情形如此，六邦的政治也取同樣的途徑。新興的工黨，開始認為最好是利用舊日兩個政黨的爭持以收漁人之利，並且以贊助為代價向任何當權的政黨取得所欲的立法。最後到了一九〇四年，工黨黨員在西澳洲佔得多數，這一次的多數使他們能夠控制着許多邦，一直到一九一五年工黨分裂，除了苦因士蘭以外，各邦全為國民黨所佔。各邦舊自由黨和保護黨的合併也比較以前容易得多，因為稅則既已依據一九〇〇年的聯邦憲法歸到聯邦國會，所以再也不是各邦的問題了。因之澳洲無論什麼地方兩黨制又重佔優勢，雖然當一九一九年總選舉的時候，曾有三邦的農民聯盟得到許多數票數，還有其他兩邦的獨立黨，也得到少數票數。

工黨為預防黨內的分裂在組織上早就定下預防的方法。這種方法值得簡單敘述一下。這種方法是很新奇的，是有效的；值得其他地方的模仿。

原來工黨的組織有兩個目的：即選舉本黨候選人，和確定黨綱。前一種目的大體是地方上的一種工作，後一種目的是各邦或者聯邦全黨的工作，看情形而定。

在每一個選舉區裏，都有一個勞工評議會和一個勞工政治聯盟。每一個會員入會的時候就要在會章上簽名，因此就受會章的約束。這兩個機關互相合作，勞工政治聯盟選舉那個選舉區裏的工黨候選人，同時又和本邦勞動評議會商議，並受牠的影響，每一位候選人都應該宣誓，換句話說，都應該宣言他愿意接受正式的黨綱，假使當選，愿意依照國會內工黨的多數決議投票。

在每三年總選舉將要開始以前，每邦舉行一次勞工評議會和勞工政治聯盟會的代表大會，會議的時候討論並採取本邦工黨的立法綱領。一行採取以後，對於所有黨員都有拘束的效力，尤其對於國會候選人和議員。爲了關於總選舉和新選國會的任期，爲了綱領裏所包括的目標，各邦工黨，變成一種有訓練的軍隊似的，聽號令而行動。代表大會的代表，由各邦按照本邦工黨當局所定的章程選出。同樣，在聯邦裏，當聯邦選舉以前，每三年也舉行一次代表大會，由每邦工黨最高當局所派代表六人組成。這個代表大會討論並決定聯邦國會政治行動的綱領。這個綱領通過以後，

關於綱領裏所列舉的各點和國會裏或許發生的信任問題的投票，所有黨員都應該受牠的拘束。下面就是黨員的誓詞：

我誓不反對公認的勞工政治組織所選定的候選人，假使當選，我願意盡力實行澳洲工黨政綱裏所包括的原理，對於所有有關本黨政綱的問題我願意按照國會工黨多數在依法設立的預備會裏所爲的決定投票。（註二）

當聯邦或各邦的議會正在開會的時候，所有工黨議員每一星期集會一次——假使有緊急事故發生，集會的次數也就增加——祕密討論他們在辯論上和表決上所應採取的方針。關於黨綱範圍內的問題，包括黨綱範圍內的議案的修正案，每個議員都應該遵守本黨多數所爲的決定。但是因爲兩院裏工黨議員人數甚多，要守祕密很不容易。預備會的辯論據說非常詳盡，所以每個議員都能夠理解他所表決的問題。當工黨佔多數的時候，工黨的行動一致使牠能夠迅速地通過議案，因爲在工黨方面不會再有辯論，就是有辯論，也十分有限，同時少數黨的反對可以用辯論終結的辦法來對付，事實上也常用辯論終結的辦法。有時候，除了留在院內參加辯論的一二人外，全

黨都退出來參加預備會以便考慮他們所應採的行動，等到有了一種決定的時候，再回到院中內實行表決。

這個國會預備會假使能够在立法機關裏佔着多數，還有選舉閣員的權利。總督所請出來組織內閣的參議院多數黨領袖，並不能够自由選擇閣僚，一定要選擇預備會所指定的人。當然所有願任閣員的人，都在預備會裏多方運動，所以當一個人當選閣員的時候，他如能使預備會滿意，他就可繼續擔任這種職務，假使他不能夠使預備會滿意，預備會可以迫他辭職。每個閣員都是對預備會負責，而不是對國會負責。事實上預備會簡直替代了內閣政治，大體也可以說替代了代議政治，因為衆院多數黨的祕密會議和公開辯論的衆院根本不同，而且預備會自身大抵還是受會外一種勢力所支配的。（註三）

當工黨在選舉區和議會裏確立這種組織以前，兩個舊黨和合併後的統一黨——從前稱做自由黨，到了一九二〇年構成國民黨的多數——差不多沒有什麼組織。在每個選舉區裏黨的地方首領決定那一個應該當候選人；在國會裏，關於重要問題，議員當然服從黨中領袖，關於小事，議

員可以保持他們的獨立。這時候澳洲黨員和黨的關係並不比一八九〇年——一九〇五年的大不列顛來得密切。但是到了工黨變成一個可畏的戰鬥團體以後，別一政黨不得不步牠的後塵，也創立了一個差不多和工黨機關一樣的政黨組織，惟不及工黨那樣完備，那樣嚴密。就聯邦而論，牠的最高黨權，稱做澳洲自由黨，由執行委員會所承認的所有團體組成，至於指導權則交給每邦六個代表組成的年會（Annual Conference）。年會在每邦六個代表中指定三人組織一種委員會，委員會每年至少要集會一次，再在各邦代表中每邦推出一人組織六人執行委員會（Executive）。黨綱要經年會通過，但是聯邦選舉事務交給各邦本黨當局，同時內閣的組織則屬於總督所請出來組閣的那個政黨領袖。

在這種制度底下，除了服從黨綱的誓約以外不再向候選人需索其他誓約，至於黨綱則由政黨領袖訂立。就目前實際情言而論，國民黨國會議員所享受的行動自由要比工黨議員大些。較大的自由，不啻就是說國民黨的紀律要比工黨鬆懈，國民黨的戰鬥效率不及工黨。兩黨的政黨組織，雖然一致宣稱把國會候選人的選擇交給地方，但是牠們對於選擇上所施的壓力比英國還來得

大，並且兩黨約束黨員服從黨綱也比四十年前英國兩黨和目前美國兩黨來得嚴厲。

誰都能夠看出工黨從上述的組織方法所得到的利益。工黨在每個地方都有工會，工會的聯合會和勞工政治聯盟會，它就有了一個穩固的建築基礎，因為工會都有職員，曉得如何合作，並且可以要求牠們的會員效忠。政綱的決定，每一個黨員或直接或間接都得平等參與，更使這種制度具有一種民治的形式。政綱既然列舉明確的目的，使每一個工會會員注意這種目的能夠實現。選舉運動簡直是不必要的，因為黨中分子本來彼此認識，並且可以請他們和他們的女眷同去投票。其他政黨到了選舉期近的時候纔開始努力，工黨的機關則永遠在工作，刻刻在努力，因為不必僱用特別政治經理人（Political agent），所以費用也有限。因此工黨所投的票完全一致沒有分裂的；當婦女也有選舉權的時候，工黨婦女和男子一道投票比其他任何政黨都來得踴躍，因為其他政黨的婦女，尤其是富貴階級的婦女，都不願意參加選舉。（註四）澳洲工黨好比斯巴達或普魯士式的軍隊，嚴密合作，聲勢浩大。在實際上，假使不是在理論上，這當然不是一種民主的制度，可是它所揭櫫的目的既然是人人所重視，黨員爲了團體的勝利也就樂於犧牲個人的自由。此外其他原



因也可以幫助工黨迅速的發展。工黨的積極明確的黨綱，大可以吸動人心，可以打動手工工人的心。譬如說主張較短的工作時間和較多的工資，這差不多不必再加鼓吹的，尤其是工黨黨員答應以和平方法代替工人常用的罷工方法去達他們的目的的時候。目的是明顯而又貫徹的，行爲是統一的，工黨遠較其他兩黨佔優勢，壓迫牠們接受牠們一向所厭惡的計畫。到了以後工黨又和一般政客對抗，因爲這一般政客對於基本問題所抱的意見一向和工黨不同，現在又能一致起而反對社會主義。這些政客有兩位重要的領袖：一位是黎德，一個是第金，他們都是人格高尚經驗豐富和才具優長的人，都是和人們結交以後會受人們歡迎和尊重的人。不過在他們的贊助者中，精神就沒有這麼熱烈了。政治上一種純粹防禦的態度，甚至原要比戰鬥中的純粹防禦的態度更不能夠振作人們的精神。自由黨領袖所依賴的經濟理論，非普通選民所能了解，並且在原則上又因爲澳洲的立法時常違反健全的經濟原理而失卻信用。那些領袖誠然可以訴諸比原理更有力的東西——富人階級的自利心，因爲富人階級早就覺得自家所納的租稅一天重似一天了。可是多數商人總以爲致富不及參政那樣麻煩。他們當然也參加投票，可是他們不如工黨人員那樣的具着

戰鬪的精神。

在教育上和知識上，自由黨當然佔着優勢；可是這種優勢並不如歐洲人所想像的那麼大。工黨領袖裏也有少數人，原頗富有天才，又肯苦讀，還有若干人當過律師，並且在律師界裏非常有名。此外還有別的領袖，雖然沒有什麼書本的知識，但是因爲歷次擔任工會職務慢慢地逐步高升，幾經艱難困鬪，已經訓練成爲靈敏的觀察家，有經驗的組織家，和口如懸河的辯論家。（註五）工會組織家和書記的生涯，實在可給一般活潑而有機智的人一種良好的訓練，使他們更宜於幹他們的工作，因爲領袖方面沒有那些足以妨礙他們對勞工階級表示同情和勞工階級對他表示同情的嗜好和學識。撇開少數古怪的人不管，曾在聯邦裏當過工黨內閣閣員的人的平均能力，據說並不劣於自由黨閣員的能力，甚至也許不劣於華盛頓衆議院議員或加拿大國會議員的能力。這一輩澳洲領袖和他們的敵黨一樣，澈底瞭解他們實際上所應付的問題。他們懂得人性，——人性本來是所有政治家所最應該懂得的——而澳洲選民所有的特種人性他們懂得尤其透澈。自由黨政客，因爲工人對於富人階級的議員所抱的懷疑態度，深受不利的影響。而在大不列顛，國會候選人

如果自身受過教育，又有財產，自然要佔便宜些，但在澳洲他祇有不利。他社會上的優勢便是他政治上的缺陷。他也許可以利用和善的態度和純正的宗旨去戰勝這些缺陷，可是缺陷依然存在。這種情形在澳洲比在英國或加拿大特別顯著，因為上述三國的人民雖然都是一律平等，可是澳洲富人所具的那種不列顛人的傲慢態度要比其他兩國較為顯著一點。

澳洲政客的弱點，——在領袖方面當然也有相當例外——就是他們所受的教育不大充分，同時又因為專門注意特殊的問題和利益，見解就比較太狹隘了些。不過這也是距離文明世界既遠而歷史又很短的國家所免不了的情形。他們缺少歐洲人從潛移默化而得的某些東西，雖則歐洲人並沒有比他們有更多的學校教育。那些到過歐洲的人，回來時眼界大概都擴大了一點。將來澳洲發展，和歐美接觸較多以後，這一類的缺點可望消滅。

（註一）最近天主教徒，尤其在愛爾蘭人佔優勢的新南威爾士和苦因士蘭多贊助工黨，因為工黨分子多半為愛爾蘭人，並且極力贊助愛爾蘭的自治運動。可說是澳洲政治中第一次牽涉到宗教的因素。

（註二）上面一段文字見許士的勞工事件（The Case for Labor），一九一〇年初版第六六頁，他在書中曾解釋和

主張過這種宣誓辦法。就我所知，誓詞詞句現在仍如舊，就算有所改變，誓詞所包含的原則，仍占有勢力。

(註三)在聯邦國會和在工黨議員佔少數的邦議會中，工黨仍保持預備會的制度。

(註四)所有同我談話的人，幾乎都說婦女選舉權，實在增加了工黨的勢力。婦女投票的似乎要比男性少些。新南威爾士最近一次的選舉投票，男子出席者佔全體名單上男子的百分之七六，婦女則為百分之六五。

(註五)據說現在這一代的工黨分子，已經不及從為工黨開路奮鬥的了，而且今日有才能的工黨領袖似乎也不及我遊歷澳洲時候所見的那樣的多了。

## 第五十章 澳洲人民當前的問題

我們現在可以由政府的機構，行政的方法，和政黨的組織轉過來研究什麼是澳洲政治家和澳洲人民實際上所注意的具體問題。什麼思想在引導他們？他們到底要達到的目的是什麼？並且用什麼方法達到這些目的？

除了地方上的些微差異以外，這些問題在各邦和聯邦國會裏是完全相同的，我們儘可以把牠們當做全國共有的問題合併討論，雖然在有幾邦牠們所具的形式稍微有點不同。

這些問題可以分爲三類：（一）整個澳洲人民對之大體同意的問題（二）意見稍有不一致，相同意見的人尙可折服異議，不至發生爭論的問題（三）因爲意見完全不同而變成政治上爭鬪的問題。

第一類問題包括澳洲應該和全球其他不列顛民族維持一種政治的關係；這當然是澳洲，其

他自治領地，和英國的大幸。所有意見有力量的人一律認爲，這種關係對於所有英國領土都有好處。較有思想的人，甚至希望政變憲法使這些關係比從前更加密切，以便實現組織更爲完善的共同防禦的方法，以便自治領地在外交政策上所佔的地位能夠和牠們在國際責任上所佔的地位相當，像澳洲的海軍和英國的海軍合作的時候一樣。至於這個目的怎樣纔能達到，現在還不曉得，不過團結便是力量的情感已經由歐洲大戰極力發揮過，大戰一方面喚起澳洲民族的民族自覺，同時又證明了大英帝國各部分的安全全是息息相關的。容許澳洲在一九一九年和一九二〇年的和約上簽字和承認澳洲加入國際聯盟，使澳洲在世界政治的地位上劃了一個時代。澳洲的民意和利害關係共同規定了一種制度，在這種制度底下一方面固然要維持帝國每一自治領地處分地方事務的充分自由，他方面帝國對於共同事務的共同力量也要使之規則化，使之力量增加；不過那些希望創立某種計畫來確立一種更密切的組織關係的人，千萬不要忘記，這事假使要成功，那末這種希望的表示必須同時出自澳洲方面和大不列顛方面。（註一）

澳洲還有一種更普遍的意見，就是澳洲大陸應該留給歐洲白種，排斥東亞，南亞和非洲的人

種。各黨一致發出『白種澳洲』的口號。十九世紀慈善的和世界主義的哲學家，看見他們這種使種族永遠隔離和警告黑種或黃種民族不得侵入地球表面上的一很大部分的思想，不免會驚疑駭詫；就是到了現在大多數仁心俠腸的歐洲人還不贊成澳洲人對有色人種民族所抱的那種敵對態度，和不許落後人種有步武文明民族的機會，及拒絕所有非歐洲人種——無論文明野蠻——向一個更宜於他們拓殖的地方發展機會的自利心。不過事情還有一方面。姑且不說美洲大部分地方和南非洲白種和有色人種間所發生的嚴重問題吧！無論什麼人只要研究過白人和東亞文明民族在太平洋上接觸的現象，總會看出除了勞工方面不願意東方廉價勞力的競爭以外，還有別的理由可以證明澳洲人所抱的排斥態度不無理由的。既然住在一起，無論人種怎樣不同，血的混合總是免不了的，可是血統的混合就引起了嚴重問題，不但是人種上的嚴重問題，並且是整個世界的嚴重問題。科學上的研究，還不許人們假定混合種一定勝過混合種所自出的兩種當中較退步的一種。也許混合種還不及原來兩種的任何一種，或者退步一種所得的利益比文明一種所受的損失還小。不過關於這個問題，我們千萬不要武斷，許多熟知東亞黃種的人，都說他們的智力

並不劣於白種。縱使這樣，目前的事實卻證明社會上和政治上的齟齬——和兩種都有害處——將因兩種同在一個地方的緣故跟着發生。（註二）

關於強制軍事訓練的問題，一九一〇年以前大家意見很能完全一致。一直到一九一五年，纔有人提出強制服役問題。歐戰中人民曾兩度投票反對強制服役。

關於第二類問題，只有兩個問題值得我們的注意，一個是移民入境問題。澳洲人口自然增加

既然是很慢，當然需要殖民來拓殖所有可以耕種的土地，姑且不說那些專供牧羊使用而人口稀少的大原野。可是工人們不願意移民入境，因為移民入境，手工的工資就要跌落，同時沒有田地的人也以爲在外人入口競爭以前，他們應該先得有充分的田地。所以獎勵歐洲移民入境的計畫一向很冷淡，沒有力量的。主張移民入境的祇能得到極少的票數；因主張移民入境而失去的票數也許很多。日後移民入境稍微有點進步，但是自由黨雖然比工黨贊成移民入境，也不敢冒險採取任何偉大的勇敢的計畫。歐洲的旅行家以爲澳洲政府妨礙移民，簡直是缺乏智慧和博愛，因為移民入境以後，消費者增加，更不必築起高高的關稅壁壘來提高物價而國內自然繁榮。但是，雖然沒有



人在原則上反對移民入境，這事就一直延擱了下去，沒有什麼舉動。

另一個問題是保護貿易和自由貿易的問題。這個問題——保護進口稅或財政關稅——本來是聯邦政府成立以前政黨的分界線。就是現在這個問題還在劃分兩黨內部的意見，換句話說，自由黨或國民黨內部有少數自由貿易論者，工黨內部也有少數自由貿易論者。但是兩黨保護貿易論者的多數非常有力，能夠強迫少數服從，而這個問題已經不成爲選舉爭鬪的問題了。有錢的製造家和種糖家以爲一種排斥歐洲競爭而提高價格的稅則，和他們直接有利。工人以爲入口貨競爭的結果貨價固然跌落而工人可以得到利益，但是施行保護關稅以後，製造家所發的工資較多，工人從較多的工資所得到的利益比從較低的物價所得到的利益還大。澳洲因爲工資高昂，除了向阿根廷方面的農具出口以外，沒有什麼大規模的輸出。據說假使國貨的市場受了外貨的競爭，製造業根本就要消滅。現在各級人士，都覺得澳洲是離其他文明世界很遠的大島，應該成爲自給自足，應該能夠在國內產生本國所需要的一切東西。這種見解不是根據戰時自衛的必要，因爲澳洲人曉得假使他們一旦和大海軍國戰爭，他們一定會得大英帝國全部海軍力量的幫助，假使

那個海軍不能夠控制海上，那末澳洲國內的財源恐怕對它也不見得有用。這種見解還是因為出於澳洲人愛國心，想把澳洲做成一個完全自足的大陸小世界，享受種種工業而又能夠維持這些工業和發展這些工業，不必怕外國競爭。

最後我們還要討論那些目前劃分兩黨的爭執甚烈的問題，換句話說，就是工黨的計畫和建議。這一類的計畫和建議實際上都是侵略性的積極政策，因為自由黨不過是個反抗或者謹慎的政黨，他們所提出的計畫多半想同一種緩和的或試驗的方法去達工黨要用嚴峻的方法來達的目的。

那麼什麼是工黨的政策呢？他們希望利用憲法上的方法去達到工會從前利用罷工方法達到的目的——較高的工資，較短的工作時間，較舒適的勞動狀況，儘先僱用工會會員，承認惟有工會纔有資格和僱主交涉，和擴大工會包括全部的勞工。罷工實在是一個有害的方法，使罷工工人受着種種痛苦，有時還用暴力，就是國家經濟也蒙着一重損失。而且罷工往往失敗居多。在工人佔民衆多數的地方，為什麼不利用他們的投票權來取得他們所希望的東西呢？

除了這些舊目的以外還有新目的，而新目的不是罷工所能夠達到的，例如富人應該負擔較重的租稅，一種累進的土地稅，一種財政制度能使工人分享生產者由稅則方面所得到的任何利益，一種保護的航海法律，專利事業的國有，大規模產業的國有，一個聯邦銀行，一個公共保險制度，修正憲法以便擴充聯邦政府的權力，採取創議制和複決制等。

我們現在不能夠詳細研究爲這些目的而提出的計畫和贊成這些目的的議論。我所能做的，不過選擇一些比較重要的問題，這些問題具有新特徵，並且能夠說明澳洲的趨勢。我首先討論土地問題。

(註一)就是帝國和帝國主義兩個名詞的使用，有時也會引起某方面的懷疑，好像中央權力確立以後，自治就會被侵害似的。

(註二)文中所述，自然指現世界而言。想到未來，即想到將來有一種狀況，人種的混合也許比現在還快。假使地球，或者地球上的人類能夠一直維持到另一個冰時代的到來，也許能夠在這個長久的時期，把世界人種混合爲一，亦未可知。



## 第五十一章 勞工政策和建議

### 土地問題

丟開澳洲土地立法的初期歷史不管，我們現在只研究工黨秉政時代以來澳洲土地立法的發展。

在澳洲最初拓殖時代所通行的短視政策之下，以及後此若干年間，許多最好的土地全給少數地主佔去了。就只可用作爲牧場的土地而論，大地產也許有牠存在的理由，因爲小牧場主人和大地主比較一下，實在負不起偶然的旱災的危險。在小地產上，差不多全部羊羣會因旱災而死得乾乾淨淨，結果主人跟着破產了；反之，大牧羊家就能夠渡過難關，不但因爲豐年的時候積下較多的資本可以用來彌補荒年的損失，並且就是在早年的時候大牧場總有幾個地方是有水草的。

（註一）不過這個理由不能適用於牛酪場或耕地，而小地主和可以利用的土地比較一下可說是

很少很少。所以增加他們的數目和予中產人士購置土地的便利，實在是一種在經濟上和社會上都有充分理由的目的。

因為想達到這種目的，晚近的立法採取了兩種方法。一種方法是課取土地稅，依照土地的數量累進，其實也是依照土地的價值累進的。（註二）這種租稅，雖然在有幾邦裏由自由黨提出或者自由黨並不加以反對，大體出於工黨者為多。大地主往往反對土地稅，但事實證明他們尚負擔得起。不過增加市場上地產交易的目的祇達到一小部分。

另一種方法是國家以強迫手段取得宜於牧羊或耕種的土地，然後再轉賣給小地主。這種方法從前曾小規模地用過，覺得費用太大，因為國家的收買提高了地價，而轉賣出去的時候國家所得的價格也許少於收買時候所付的價格。有時候國家一方面收買土地以便轉售，同時又把皇家土地賣出，所得的售價比收買同樣土地的價格還低。

此外還採用其他方法。有時土地出租，租戶在若干年內逐年付款，等到款項付清的時候，土地就歸他所有。有時又實行長期租借，也許實際上就是永久租借，租戶或者按期付租，或者約定隨時

估價使得國家有提高租金的機會，換句話說，就是把『不勞所得』歸給國家。有時也試行永久租借，好比蘇格蘭的永遠租借，租戶付了定額的租金就可以永久保有土地，但是未得國家同意以前，不許把他的利益轉讓別人，這種辦法是要使得國家的租戶個個都有付租的能力，假使不能付租，就不許租。

這些計畫實行的結果，和事實上的需要以及當時所抱的希望相去甚遠。澳洲應該有一大部分人擁有土地並且靠土地生活，跟那使美國和加拿大社會安定的一部分人一樣。此外還有一點可以說的，在澳洲一方面社會黨不贊成個人私有財產，他方面單一稅論者——人數不及美國西部那樣多——又根本反對任何一塊的土地免稅，無論那塊土地小到怎樣。

關於公家土地的分配和保有的法律，自有史以來就是經濟學家和政客要設法應付的一個最困難的問題，羅馬共和國時代就是這樣。每一個國家都會犯過好多的錯誤，沒有一國配攻擊他國的失敗。不過眼看新大陸許多空地這樣處分，終於引起絕大的不滿，並且使得自然所賜與新興國家的財源開發得非常的慢，實在是值得特別遺憾的。

## 財政政策

自由貿易和保護貿易間的長期爭執，因為聯邦憲法的施行和聯邦國會裏保護貿易派的優勢暫時停止。這種結果一半是因為要利用間接稅籌款以充聯邦的政費；並且這種政策又爲了工資委員會和工業公斷法院逐漸提高工資而更加促進。工資既然繼續增加，製造家就抱怨說，假使政府不提高入口稅來排斥外國競爭，簡直就要無利可獲，工人們早就相信要位置安定，要工資增加，就要採用保護稅則，當然接受這樣意見，於是就定下了一種計畫，在這種計畫底下關稅，價格，和工資一律提高，算是整個計畫的各部分。這種計畫稱爲新保護政策。

「新保護政策這個名詞的意義，就是說製造家所受的保護是有條件的，所謂條件就是製造家要給付公平的工資給他們的僱工，並且要供給滿意的勞動狀況。由贊成這種政策的人看來，保護關稅難保不變做托辣斯或組合的護符，一方面享受專利價格的利益，他方面工人所領到的工資依舊很低。所以第二步計畫，便是從立法上禁止專利和防止傾銷，如此保證一個被保護的製造家所定的本廠出品的價格一定要合理，而保護關稅的利益也不應歸僱主獨享，而應由僱主和僱員共享。」（註三）



在許多實施這種思想的法令當中，其中之一叫做國內稅條例，對於本國所製的農具課取一種租稅，稅額合外國農具入口稅的一半，不過本國農具假使是在兩院議決案所認為合理的狀況底下製造，或者在聯邦公斷法院院長所批准的狀況底下製造者都可以免稅。（註四）不過這種法令經高等法院宣布無效，說是這事屬於各邦而不屬於聯邦。但是新保護貿易政策的原則，在相當範圍內已經實施。每當委員會或法院提高工資的時候，製造家總是堅持政府既然要他發付較多的工資，就非實施較高的入口稅不可。他的要求得到人家的贊同，入口稅就跟着提高。這種爲了僱主和僱工的共同利益而調整關稅和工資的行爲，據說是一種釐定物價的企圖，不過有些贊成這種調整的人卻說，這不過是一種合理的努力，想查看關稅到底要提高到什麼程度纔能够使製造家一方面能够付一種合理的工資，他方面依舊能够賺到一種合理的利潤罷了。這似乎不能說是保護貿易原理的非法發展。

歐洲人儘可以問：消費者既然曉得因爲要裨益勞工階級，物價不斷對工人提高，工人既然佔消費者的最大部分，又是被間接稅壓迫得最厲害的階級，他們爲什麼不說話呢？其實這很容易答

覆。原來消費者（以工人的資格而論當然又是生產者）的注意於他以消費者資格所付的物價，遠不及注意他以生產者資格所賺的工資之甚，這不是因為他所得的利益較大，也許他得不償失，而是因為工資是直接交給他手裏的可見的東西，而物價既然分散在許多小批交易上面，自然沒有人直接感覺並且也沒有人能夠看出這是由於關稅的提高。不過有人又說，新保護貿易政策應該一併保護消費者，應該釐定貨價，使保護生產者而同時價格不至太貴，這實在是保護政策原理的合理發展，如果這個辦法是可以實行的，那麼就可以在聯邦憲法底下實行。（註五）

在澳洲，國家對於生產者所為的補助，還可採取補助金的方式，即由國家給與某種工業的生產品以補助金。『一九〇七年補助金條例，一九〇八年製造家獎勵條例，和一九一〇年石腦油補助金條例，在規定獎勵某種工業的時候，同時又規定假使製造家不肯支付一種公平合理的工資，政府就要拒絕補助或者減少補助金的數目』。（註六）

補助金最顯著的例證，要算政府支給與苦因士蘭糖產商人維持糖業的巨額補助金，目前因為實行『白種人的澳洲』政策，他們不得僱用太平洋羣島廉賤的工人。為應付這種要求，不但提

高了糖類入口稅，並且給予巨額補助金。（註七）其實既有維持『溫宅工業』（“hothouse industry”）的意志，又有不用加拿卡（Manakka）工人和南歐工人的決心（南歐工人假使真的來了一定會要求澳洲的工資率），當然祇有採取這種辦法。政府對於鑄鐵業和煤油業也給予補助金，理由據說不如是的話這兩種實業就要失敗。煤油是一種日用品，提高價格自不為衆議所喜，所以規定對於煤油公司給與每加倫三便士的補助金，以便獎勵公司繼續生產，否則外國的競爭即將消滅本地的出產。（註八）

### 關於勞動狀況的立法

利用法律來保護工廠和工場的僱工的健康，來限制女工工作時間，來規定童工的年齡和工作時間的政策，在工黨成立以前，都是完全模仿英國的，這裏用不着多說。成年男工的八小時工作時間，是習慣定下來的，雖然有幾邦的法律依舊規定這些事體，規定假日和工場開閉的時間。把法定工作時間推廣到海員家僕農役一類的職業以及公共娛樂場所，曾發生過不少的困難。一個客人如果午夜以後到旅館時，除非是大旅館行日夜分班制者外，恐怕就沒有人招待了。限定僱員祇

能操持工會所定的特種工作，於是農役管馬也就會變成非法的了。

在有幾邦裏由法律規定最低工資，（註九）並沒有受什麼大的反對，就是一向反對這種原理的人也不出來反對，因為每人應該有充分的工資維持一家舒適的生活。這一種理論，實在是無可抵抗的。

### 勞資糾紛和工資的釐定

澳洲應付這些問題的方法和各國不同（新西蘭和一九一七年以後的諾威除外）；各國全任勞資雙方比權量力去解決糾紛，而澳洲卻用強迫方法去解決糾紛。

勞資糾紛的處理 十九世紀後半，澳洲所受罷工的痛苦，比那一國都厲害。罷工工會的時時失敗，兩方所受的損失，跟着發生的紛亂，罷工和工場閉鎖造成的惡感，以及調解方法的失敗，和最後新西蘭的事例：這一切的一切，使得工人主張與其利用罷工方法來提高工資，不如利用強制公斷的方法來提高工資。經過長期討論之後，定下了兩種方法：工資委員會，專門釐定一種工業的工資和工作時間；調解及公斷法院，專門調查並判決僱主和僱工間的糾紛。

現在澳洲五邦裏都有工資委員會。工資委員會由僱主所派的代表和僱工所派的代表組成，兩方代表人數相等，主席一人，或者由他人推薦，或者由省府任命，不過一定要和本業沒有關係的。工資委員會可以由內閣設立，假使是新工業的話，可以由總督設立。不必一定有什麼糾紛正待解決，也不一定有什麼糾紛將要發生，纔能夠設立工資委員會。工資委員會一經設立，就繼續存在下去，處分特種工業所發生的糾紛，並且有權力覆核自身的決定。委員會的職責，就是給奉命處理的特種工業釐定工資和工作時間，而沒有權力解決其他爭執。委員會的決定，可以適用到省內全部工業，約束僱主要發給委員會所定的工資，約束工人要做滿委員會所定的工作時間。在多數邦裏判決的執行，大概交給各邦政府工廠部。

新南威爾士和西澳洲兩邦設有法令所創的調解和公斷法院。不過比較重要的還是根據一九〇四年法令設立的聯邦法院，一九〇四年的法令日後曾經修改。這些法院和工資委員會不同的地方，就是法院祇於糾紛發生的時候纔進行，並且以處理這種糾紛爲限，無論這種糾紛牽涉一業或一業以上，總不涉及特種工業的全部僱主和僱員。糾紛超出一邦的範圍，那末這種糾紛就歸

聯邦法院公斷。公斷法院的主席便是高等法院的法官，這個法官可以請會審官襄助。通常公斷法院的行動，或者由於工會的請求，或者由於僱主的請求，但是也可以由國家工業當局主動申請。手續和訴訟一樣依法履行，但是未得雙方的同意不許請律師辯護，這一點工會方面是常拒絕對方延聘律師的。（註一〇）法院的權力不僅包括工資和工作時間，而且達到所有勞動狀況和所有爭執問題，包括祇用工會會員，儘先僱用工會會員，或解僱工人一類事件。雖然判決文依法不至包括發生糾紛的那種工業的全部，因為少數僱主沒有僱用那個起訴的工會的會員，然而共同被告有時很多（有一次案件，涉及二百位僱主），差不多影響到大多數，因而實際上成爲本業的一般法則。通常法院的行動能够使雙方趨於妥協，這種妥協得到雙方同意以後，就可以當做一種裁決書，有約束雙方的力量。

公斷法院時常處理的一個問題，就是最低工資的問題，而法院最初所遭遇的困難就是要查明什麼樣的工資纔是最低工資。聯邦法院行動所根據的原理就是在於「爲僱工謀得一種足以供給人類生存上必需品的工資」。

「既然確定了適當的工資，公斷法院即考慮僱主方面所提出以證明他不能發給這種工資的任何證據。法院還要考慮到財政，入口貨的競爭，對於其他工人的不利，物價的暴漲，對公眾的損害等理由。」（註一一）

工資委員會和公斷法院的趨勢，一向都是提高工資，但是物價有時既然爲了別種原因而加多，那麼法律上的管理除了使這種程序規則化和稍微促進這種程序以外，究竟還做了些什麼，實在是個疑問；並且工資增加了，物價雖然未必跟着增加，可是在許多工業裏僱主能夠藉職業團體和其他方法把所加工資的大部分轉嫁給消費者。這樣工人因工資增加而得的利益的一部分不是明明又失去了嗎？所以有人對工人說，你們所得的，恐怕還是名義上的增加，而不是實際上的增加。（註一二）

關於工資委員會和公斷法院的優劣，澳洲人的見解大不一致。有些人贊成工資委員會，因爲工資委員會包括一種職業的全部，並且由專家組成；還有一層，工資委員會在糾紛發生以前成立，自然能夠逆料糾紛，而糾紛未發生前預防糾紛，當然比糾紛已劇烈時再求解決來得容易。但另一方面，法院的職權較大，可以涉及爭執的各種項目，法院可以根據一般原理進行，同樣的事如再度

發生的問題，法官就有應付經驗。還有一層，遇到爭執超出邦界的時候，一種比各邦權力更高的權力實在是不可少的。

很少有人責備工資委員會或公斷法院偏頗或不公。大家一致承認牠們常希望和平。聯邦法官，他的裁決往往受大眾嚴密的監視和不斷的討論，多半請求僱主增加工資，不過這種行動得到輿論的擁護（當然也有例外）是無容疑的，同時我們也一定要牢牢地記住，生活費在大戰以前已經就膨脹了。雖然其始總是工會訴諸公斷法院，僱主也漸漸不如從前那樣的對法院懷疑，有時卻也請求法院採取行動。最仁厚的和最寬大的僱主，差不多都歡迎法院的裁決，這種裁決實際上施諸全業的時候，能够提高心腸較狠和胸襟較狹的人到了一種平準，這種平準那些良善的人視為對於他們自身以及整個社會都有利益。整個僱主階級也許不希望有什麼公斷法院，不過他們並沒有要求廢止公斷法院；而澳洲的經濟繼續繁榮一直至一九一四年，也可以證明強制釐定工資的制度未曾引起工業上的衰敗。（註一三）

歐美兩洲大部分的僱主和僱工，既然一律反對採用強制方法來解決勞資糾紛，我們不能不



說一說澳洲工人爲什麼能夠得到輿論的援助。原來歐洲人反對強制方法有三種理由：第一，它干涉契約的自由。澳洲人向來不注意這一點。他們會說這不過是一種理論上的反對而已。工人以爲強制方法可以幫助他們，事實上也的確幫助他們，因爲雖然無論如何工資總會增加，可是要經過許多的奮鬥纔能增加。（註一四）第二種反對理由，是勞資糾紛嚴格地說並不是一種司法案件，而是一種應憑法院便宜處置的事件，（十六世紀時代英國人反對大法官的管轄權，就是用了這種議論）並且既然沒有一種一般法則來指導法院，各個法官儘可以應用各種不同的原理。第三，有人又說——澳洲僱主力持此點——這種辦法有偏袒一方的嫌疑。（註一五）祇要工廠繼續開着，自然可以強迫僱主增加工資，假使他要避免這種責任，祇有鎖閉工廠；反之，又沒有法子能夠強迫個別工人工作。雖然授權法院，許牠處工會以罰金以便應付這種困難，可是這種權力未曾發生什麼效果。誠然，從前法院所下的判決，通常得到工人的服從，但是我們要記住，這些判決多半提高工資。等到市面蕭條工人不能夠得到所請求的增加或者僱主提議減少工資的時候，最嚴重的試驗來了。一九一二年這種制度推行得出乎預料之外的順利。近來的報告似乎不及從前那樣滿意。法院對

於重要的糾紛，固然仍在很好的工作着；但是有人說過，工人第一次罷工，因判決結果他們得到一部分要求的滿足而暫時解決，但接着就來第二次罷工，以便取得其餘的要求，這種方法繼續下去使得社會時常不安。工資委員會事務進行的遲緩，法院若干判決必不能免的專門性質，往往引起紛擾。罷工未嘗停止，並且有幾次蔓延之廣，幾至可驚程度。一九一六年各地罷工有五百零六次，就中一次，工黨內閣竟然假手一種委員會，對於因為反對規定勞資糾紛，應由法院判決的法令，而罷工的工會實行屈服。這當然使得法律的權威受了一種搖動。工會想修改憲法以便擴充聯邦法院使牠有權力管轄國內任何一處所發生的糾紛。在他方面，又有一派極端的工人，有時叫做工團主義者，他們自稱為世界產業工人（Industrial Workers of the World 即 I. W. W.），排斥所有解決糾紛的和平方法，因為他們期望利用總同盟罷工，來推翻現存整個工業制度或所謂的資本主義制度。（註一六）

我們重溫了過去十五年間的強迫制度，我們可以斷定公斷制度的失敗有兩個原因：第一，裁決既然沒有最後性，工會往往在加過工資以後又提出新要求，結果社會繼續着擾攘不寧；第二，沒

有方法強迫工人服從法院所下的判決。一位富有經驗的澳洲人說過：「利用監禁或罰金一類的方法來處分工人，簡直是一種幻想的保護。假使有關係的工會具有理性而有服從法律的字面和精神上的誠意，監禁和其他制裁方法都是不必要的。假使工會是有力而侵略性的，沒有理性的，那麼就是監禁和罰金的恫嚇，也不能阻止牠們。」（註一七）

法律釐定工資，和法律釐定物價的企圖的一個結果，便是使失業僱主彼此團結起來。在工會提出要求增加工資和改善勞工待遇的訴訟件當中，他們全是共同被告。他們不得不時常會議，時常結合，於是一種階級意識加強起來，就是關於物價和分配一類的「友好同意」和「榮譽諒解」也有機會了。這些「友好同意」和「榮譽諒解」曾引起了勞動界絕大的不滿。不過那些希望所有財產和所有工業全歸國有的勞工領袖，也許願意看見任何反對舊日個人主義的東西，縱使這個東西會引起澳洲人和美洲人所厭惡的「徒黨」，亦為他們所不計。雙方組織的完備自然足以造成戰爭，好比軍備的充實，足以造成各國傾向戰爭一樣。團結以後的僱主既然堅決自衛，工會書記也以為他們必須提出點新要求來，纔可證明他們有存在的理由：年青人一進工會使每一次新的

鬭爭都有一種強硬的精神。不斷的糾紛引起一種懷疑不安的空氣。

因爲篇幅關係我不能在這裏詳細討論這個問題，不過作者打算在新西蘭一章裏再論這種制度的運用。雖然在這兩個國家裏，強迫制的實施可以說明工黨擴充國家權力及於新範圍的趨勢，我們卻要曉得整個澳洲的輿論受了罷工禍害的驚嚇，同時又對於工人取得較大部分的生產結果的願望表示同情，大都贊成這種試驗。到了一九一九年，這種試驗雖然未曾滿足當時的所懷抱的希望，但也祇有兩個極端派想把牠廢止，一派是最強硬的僱主，不願意人家干涉他們的事業，一派是革命的共產主義者，想憑藉武力來根本破壞全部生產的機構和強迫資本主義政府投降來打倒資本主義。（註一八）

### 國營工業

國家加入企業的領域成爲僱主，當然也有種種理由，其中幾個和真正的目的沒有什麼關係。國家把大規模國家事業的利益收了回來，把專利品的製造和售賣歸自身管理，難道不能夠解救國民使他們不受專利或托辣斯的壓迫嗎？難道不會在工作稀少的時候供給工作並發付高額工

資以裨益工人嗎？難道不能樹立楷模使得其他僱主模仿嗎？由那些主張集產主義的人看來，由國家經營工業，是和他們所希望的最後目標——社會吸收所有生產工具和分配工具——最爲接近，也是最方便最穩健的一種方法。

可是，澳洲鐵路的國有，絕不是受了任何集產主義思想的影響。那是路線初築的時候國內經濟狀況的必然結果。當時不能希望有任何私人企業，因爲國內根本沒有什麼資本，同時私人也不容易在英國市場借款，所以公家祇有兩種方法：第一種直接供給當日國內發展所必需的交通工具，第二種用補助方法來供給當日國內所必需的交通工具。結果各邦出負其責，一九一八年有二萬一千八百十一英哩的鐵道已經通車，此外還有由私人經營的鐵道共一千二百四十一英哩，五分之四的鐵道在苦因士蘭，西澳洲，和塔斯馬尼亞。（註一九）鐵道管理一早就交給鐵道部和鐵道部所派的局長，不幸政治上的干涉和任用私人的風氣爲害無窮，最後把鐵道管理交給總督（即當時內閣）所派的委員會。新南威爾士和維多利亞有三個委員會，其他各邦祇有一個委員會。各邦鐵道部長，仍當負責指導立法，並且在議會裏答覆質問；除此之外委員會可以自由行動，

雖然鐵道部長可以決定一般政策；在這一點上鐵道部長常受議會嚴厲的批評，因為每一個議員都可以把一個選民，最普通的是一個僱員，對他所訴的冤抑向國會提出，而他對於不斷要求加薪委實很難拒絕。在有幾邦鐵道的建築完全交給委員會，在其餘各邦又交給公共工程部。除了因為五個不同的標準軌幅而發生的困難以外，現在的鐵道網運用的效率很高。管理誠實，業務發達。由一般的結果看來，營業收入裏除去建築費用，設備費用，借款利息和營業費用外，所剩下來的利潤沒有多少。

國家管理遇到政治問題發生的時候，當然也有牠的弊病，澳洲過去的情形是這樣，未來也會再度發生，但是由私人去經營那些支配全國商務和掌握大地方的運命的運輸幹線，一樣也有弊害。美國，加拿大和法國都受過這種弊害。不過法國所受的危害，程度稍淺而已。

向來交給私人經營的事業而收歸國有，當然也有種種原因。除了願為工人擔保良好工作狀況以外，還有阻抑專利的必要。國營磚業，其始就是根據這個理由，因為政府據聞有一羣磚業家，正在想擡高價格。同樣西澳洲政府取得牛肉運輸權，也是為打破「牛肉商黨」的計畫；組織航線以

抵抗一種航業聯合。最近新南威爾士政府在立司貢(Lithgow)開過一個礦。(註二〇)政府又取得有幾區的煤礦，認為那幾個煤礦和國家關係重大，並且礦工往往給極端派的宣傳的鼓動，常有罷工。澳洲人關於這個問題的意見現在還沒有確定。審慎的人不過提議國家應該利用法律來取締實施血汗制度的工業和妨害社會幸福的專利事業而已。更激進的一派卻想把國家行動擴大，當做趨向共產主義的一種步驟，並且在工黨會議的時候通過了基本工業收歸國營的要求。歐洲所覺得為難的問題，澳洲人也正在考慮。

有位備受人們尊崇的澳洲的專家寫信給我：『關於那些顯為文明社會生活的基本條件的勞務，應該選擇一個比較安定的時候，以提出特殊立法。利用商業聯合會或者僱主可以參加的其它團體來直接管理貨運，車費，工資，和工作狀況實在是必要的。假使容許工人真正參加，同時又授以不斷調查和報告結果的權力，這個時候，祇有這個時候，纔能够實施那些使得這一類勞務上的罷工成爲法律上的犯罪的規定。……職業祕密的偶像必須打破』。(註二一)

考查國有工業的實際結果固然重要，但也同樣困難。若干部分的國家僱員的確賺得較高的

工資，所有工人的位置也比較安定得多。但是整個社會又怎樣呢？工作做得很有效率嗎？工作的成本 and 私家僱傭一樣嗎？可惜我在澳洲住得不久，不能夠徹底調查這事，而那些和我談論的人也許已有偏見在心。但是就我所得到的證據，可以證明按照雙方所付的工資比例計算一下，國家僱員所做的工作不及私人僱主所得的工作那麼多。據說工人們總是儘少做一些好一些。『政府罷工』已經成了一種諺語。停工的時間一到，工人馬上放下工具，『因為工作做得越慢待做的工作也就越多』。一個向不仇視工黨的人曾經說過有系統的延緩工作的習慣，對於工人的品性有一種不良的影響，因為妨害工人們盡力工作的精神。工頭不願意督促工人或辭退工人，因為工人可以訴諸工會，而工會可以運動本區國會議員，而本區國會議員又可以運動行政機關。（註二二）假使工黨內閣當權，牠就不能夠抗拒勞工的壓迫。有些人告訴過我，這些事情在新南威爾士和維多利亞所舉辦的灌溉事業差不多是司空見慣。種種冤抑或真或假時常向國會提出，虛糜國會的時間，減少指導工作的人的權力。當冤抑積得很多的時候，就派一個調查委員會，又費了不少的時間和金錢，可是並不能夠解除不安。據說在國有碼頭的地方，工人每次裝卸一噸貨物，就是工資倍於市上的



工資，也是有意拖延以便延長他們的工作。

工會，當工黨內閣當權的時候，實際上支配着政府，簡直是兼了僱主和僱工的身分，並且遇到國家事業的利益和私人利益和政治利益衝突的時候，國家事業的利益就被犧牲了。有人總述工黨的政策：即在於「工作時間短而工資多；少工作，多娛樂」。

澳洲人的思想，好像是政府不應該先督促工作而後再給這種工作的工資，而應該先付工資，因為工資已付再去找工作給工人做。

國家僱傭最容易達到供給失業工人以工作機會的目標，有幾邦簡直承認這是政府的責任了。這種政策的合理的發展，顯然是政府吸收所有生產和分配的工具，也就是大多數工黨領袖所設想的發展，雖然黨徒很少設想，而那些不是工人希望工黨能夠改善他們的狀況而擁護工黨的人更不會設想過。在所有進步的和侵略的政黨中，總有少數人是激烈的，少數人是冷靜的，少數人是清醒的，少數人是糊塗的，少數人注意將來的目標並且想按步就班的走，少數人想一下子一舉足便能達到。工黨的普通黨員還不能說是社會主義者，但是（借用亞理士多德的話）「他們雖

然不是社會主義者，然而實施社會主義者的行爲。一位法國的觀察者稱他們爲『沒有主義』的社會主義者；還有一位說不如說『沒有宣言』的更好些，不過假使這一句話的意思是說他們隱藏了他們的見解，那末這話祇可以適用於少數人。社會主義的學說儘可以發展，但是目前他們不在目的上分門別戶，就是在方法上也是分門別戶；有一派，人數雖不多，但態度卻極激烈，因而勢力也比較大些，他們根本看輕憲政行動，想利用罷工和罷工時暴力的行使來推翻資本主義制度；同時還有一派，是那些比較緩和的年齡較大者，又嫌他們少年朋友的鹵莽，認不但不能促進進步，反阻礙了進步。（註二三）

工會會員的特權 即在工黨成立以前，工人領袖就抱有一種主要目的，即儘量吸收工人以便鞏固工會。當日這種行爲的目的，是爲保證罷工的成功，因爲僱主往往僱用非工會會員（在英國稱爲 *blackleg*，在澳洲稱爲 *keab*）來代替罷工工人，以便和罷工對抗。等到國會裏工黨出現的時候，當然更可希望藉工會選舉權的膨脹而得到利益，因爲牠們是政黨組織的基礎，所以設法規定一定要工會會員纔能够在政府機關供職。另一種計畫就是在工資委員會和公斷法院的判

決文裏，規定在工作競爭的時候，應該儘先僱用工會會員。這個問題，當一九〇四年第一次強迫調解條例提出國會的時候，曾經過一番熱烈的辯論，等到一九二〇年修正案通過的時候，又經過一番熱烈的辯論，最後完全解決，而解決的方法就是規定法院覺得「爲防止或解決工業糾紛，爲維持工業和平，或爲保全社會幸福而有優待工會會員的必要時」，可以優待工會會員。好像這一類的裁決也曾經過修改，以便加上一個條件，就是任何人都可加入工會，因爲以前有人訴說工會禁止工人入會或限制學徒的數目。勞工政策的第三部分就是限定祇有工會可以向法院起訴僱主。當一九一二年苦因士蘭法院討論工業和平條例時，工黨議員出來反對，就因爲把它這種限制取消了。一九一一年比利斯本電車罷工，就是因爲要求公司祇用工會會員。雖然工會會員的數目——在一九一〇年只有全部工人的百分之十——日後爲了上述的優先待遇和歷次的奮鬥增加了不少，但是至今仍還有幾種職業，其所用的工人中工會會員僅佔少數的。

一九〇五年聯邦內閣因爲得到工黨的擁護，就自動在商標條例裏通過一段規定：凡全由工會會員製造的貨物應該加上一個「工會牌記」。這一段規定，二年後經法院宣告無效，不但因爲

這種工會牌記和制定憲法的時候商標兩字所含的意義不符，並且因為牠想擴充聯邦政府的行動超過牠的權限以外。

一九〇八年聯邦勞工綱領裏包括了「規定儘先僱用工會會員的調解條例修正案」一個條目，而這個條目當然就等於要求儘先僱用工會會員，同時一九一二年澳洲自由黨綱領也包含了下面兩段，這兩段好像是約束會員遵守另一種的學說：一，「維持一切男女工作和享有他們勤儉結果的權利，並且使得人人都有這樣做的機會」；和二，「反對優待或處罰社會上任何部分，無論僱主或雇工」。

### 聯邦憲法上的勞工修正案

此外還有一個重要問題，就是修改聯邦憲法以擴充聯邦政府的權限。工黨所以有這個斷案和提案，是由於兩種意見。第一種意見希望擴張公斷法院的權限，以便應付隨時隨地發生的勞資糾紛。第二種意見是為全洲勞工的利益制定劃一的立法。第三種目的在消滅各邦保守派大本營的參議院藉此完成普及選舉的主權。每個政黨一旦佔了多數，都想很嚴峻地利用牠的權力，當着

能做的時候盡力去做，因為既然有了壓倒一切的勢力，沒有不想利用這種勢力的。

聯邦憲法把各邦工業，商業，和勞資糾紛的立法歸各邦立法機關制定，同時授權聯邦處理國外貿易和邦際商務並準備解決超出一邦範圍之外的勞資糾紛。工黨雖想用聯邦立法來達到目的，但卒為高等法院宣判為越權無效，所以唯一達到這些目的的方法，唯有根本修改憲法。因此一九一〇年的工黨內閣，在國會裏提出而且通過了兩個修正案，擴大高等法院處理任何地方發生的勞資糾紛之權，授權聯邦國會制定有關一般勞動狀況和工業狀況（包括組合和專利）的法律，並且允許聯邦經營兩院所認為應歸國家專利的工業。這些提案於一九一一年交付民衆表決的時候，曾經被大多數民衆拒絕，等到一九一四年又付民衆表決，結果又被拒絕，這一次投票的人數比前一次多，但是多數反不及前一次大。兩次表決之所以不同，一部分是因為第二次表決正值國家舉行總選舉的時候，而這一次總選舉工黨佔着勝利。（註二四）其實欲使人民公平考慮憲法上任何修正，那末這種修正應該分別提交國民表決。後來因為歐戰發生，再也沒有機會試探國民的意見，到了現在憲法上特殊的修正案已經變成憲法全部修改的大問題，尤其是在於相調整聯邦和

各邦的根本關係。假使真要實行這種工作（似乎近來大家都覺得這種工作已成必要的了），最好把此種工作交給一種特別會議，這是根據美國經驗提出來的一種計畫。

那些應該決定中央政府和各邦政府的權限的狀況，到了我們今日因為交通的便利，國內貿易的發達，和遍及全國的註冊公司的創立，已經發生了大大變化。所以就經濟方面說，聯邦政府的權力實在有擴充的必要，可是就政治方面說卻剛相反，因為地方上的需要和狀況需要地方上的處理，並且在地方輿論能够監督議會的地方，本地方比本國國會更能了解和處理地方上的需要和狀況。苦因士蘭在相當範圍內和其他地方隔離，西澳洲和塔斯馬尼亞大體和其他地方隔離，而每一地方各有本地特有的問題。人們儘可以在地方立法機關裏表示那些宜於應用到較大的議會活動範圍的性質；立法上或行政上的試驗可以小規模地實行，其他各邦不妨靜觀結果，並且設法利用這些結果。同一的熱情，因為給地方上的區域限制了，就不能够挾着同一的力量泛濫全國，好比一個大湖，湖面的水既然給無數小島所分割，那末波濤的奔騰當然不及一片汪洋受了大風吹拂的時候那末高，就是降落也比較地快。地方上的立法機關，可以刺激地方上的政治生活並且

使得政治思想時時發生變化。邦的存在在相當範圍以內可以防止政治煽動家的權力和民衆衝突的熱力。把全洲的運命交給一個國會和一批閣員，簡直是把一種他們也許負不起的責任交給他們去負，並且難保沒有採取那些禍及將來的急遽行動的危險。

假使澳洲不像華盛頓時代到十九世紀末葉的美國那樣把憲法當做根本大法來敬重，這不但是因爲澳洲國家成立未久，並且是因爲全國各地完全一樣的問題正佔着優勢。在美國稱爲「州權」情操（“states' rights” sentiment）的東西，大概可以在各州議會的領袖中看出來，這些領袖多半是依附於與他們命運密切有關的地方公共生活的；又可以在富人階級中看出來，這種富人之因害怕勞工勢力而感動正和他們之因憲法上的理由而感動是一樣的。就那些偶爾擁護工黨的羣衆而論，憲法一類的理論的問題，甚至實際的問題，都沒有什麼力量。勞動政策遮蔽全天。工黨的領袖想由捷徑達到他們的目標，不願意有什麼阻撓和限制，不願意有任何宰割政權的計畫。

上面所說的話關於上述的修正案者少，因爲這些修正案已經擱置，而關於廢止各邦使澳洲

有一個新西蘭式或大不列顛式的統一政府的問題者多。這個問題曾在一九〇九年南澳洲的勞工綱領『澳洲的統一』一個項目之下提出過，雖則工黨還抱有其他更直接的目的，將來也許還會提出。

### 其他憲法問題上的勞工政策

那末我們儘可以問：澳洲最進步的政治思想對於別國激進黨所主張的那種計畫（例如美國各州和瑞士各郡的法官民選以及瑞士和美國實行的人民直接立法）究竟進行到了什麼程度呢？

答案是：極少極少。因為澳洲的激進黨不覺得這些是必要的。一九〇〇年苦因士蘭工黨大會通過一個議案，要求修正憲法以便剝奪高等法院宣佈聯邦議會所通過的議案為非法的權力，但不能說工黨分子一律贊成這個見解。一九〇八年工黨綱領中固然也有採取創議和複決一點，勞工領袖有時也說創議和複決是可取的，但是等到工黨控制了聯邦國會以後，牠又不想實行了。在美國，民衆表決是到處採行的，第一，因為各州立法機關已失去民衆的信任；第二，因為政黨機關的



權力控制了國會的行動，稽延了大多數人民所希望的立法；第三，因為人民對於主權在民的信仰，已經變成一種帶有宗教神聖性的信條。澳洲卻沒有這些原因。立法機關很快的服從投票人，內閣又很快的服從立法機關，結果人民不必實行直接投票就能夠達到所希望的目的，並且就工黨而論，祇要工黨能夠繼續有效率的工作，我們實在看不出工黨放棄預備會而改取選民直接投票究竟有什麼好處。選民在黨外的行動比較獨立，關於直接交給他們表決的問題，也許就不肯接受黨的命令。不過民治感情的邁進，也許總會使澳洲走上美國的那條路。尊敬國會的情感不能來阻止它，並且大家都是會被那種說權力最好由人民自己直接行使的主張所吸動的。

(註一)鐵道交通以後，有減少這一種損失的趨勢，因為如果遇到缺水的時候，就可以領羊羣到附近有水的地方去。

(註二)五千鎊以下的田產得寬免，自五千鎊至一萬八千鎊每鎊抽稅一便士，一萬八千鎊以上，每鎊遞加半便士，至八萬鎊每鎊抽六便士止。地主而不住在澳洲的，每鎊多課一便士。

現在還實行所得累進稅，不過這種稅制現已通行各國，不必在此特加說明。有幾邦兼課聯邦所得稅和本邦所得稅。

(註三)見澳洲指南 (Hand book for Australia) 第四六八頁。書中對於全問題，有很有價值的討論，但太長不能在此徵引。事實上沒有人對傾銷提出訴訟過。這一個問題儘管在理論上看十分簡單，但在實施上卻十分麻煩。

(註四)讓國會去決定什麼纔是『合理的狀況』，不啻給國會一個很難以獨立公平精神履行的責任。

(註五)文中所述管理工商業的法令，都是指事勢發展極其常態的一九一三年說的。我覺得不能跟着注意一九一三年以後所發生的法律上的變化和經濟上的變化，並且大戰中和戰後幾年內，情形自然是免不了變態的。

(註六)見聯邦指南 (Federal Handbook) 第四七一頁。

(註七)現已停止支給。

(註八)參閱武涅 (Turner) 著澳洲聯邦的最初十年 (First Decade of the Australian Commonwealth) 第三〇三頁。

(註九)新南威爾士原來規定每天最低工資為四先令，但這不一定就是生活工資，生活工資隨時由公斷法院所決定。有位很有名望的政界上人說過，七先令一天的最低工資，『正好比同地心引力律一樣的固定』。

(註一〇)有位最高當局，工業法院院長，證明當事者的案件，如果律師處理，可以節省時間不少。

(註一一)引自一九一五年十一月哈佛大學法律評論 (Harvard Law Review) 所載公斷法院院長希金斯

(Higgins) 先生所做的一篇文章，在這篇文章裏，對於公斷法院行動所根據的原則，實施這些原則的方法，以及所得到的結果，都有明白公正的敘述。凡注意這個問題的人，可以參考這篇文章和一九一九年法律評論所載他的另一篇文章。

(註一二)『所付的工資對於製造業出產品的全部價值的百分比，在一九〇八年是一九·〇八，到了一九一二年增至

二、同時利息折舊，其他費用，和利潤的百分比在一九〇八年和一九一一年間也一律由一六·五增至一七·九。雖然在第二年跌落一點，祇有一七·二，表示工資雖然增加了，利潤利息等等也在跟着增加。所以就現有的證據看，由立法方面管理工資和勞動狀況，對於僱主僱工兩方面都有好處。（見聯邦指南第四七八頁）。

（註一三）一九一二年有位不屬工黨的見聞賅博的朋友，寫信給我說：『無論如何斥罵法定工資的制度，但全部澳洲史上，資本上利潤的一般水準從來沒有過比現在和過去幾年再高的時期，終是一件無可否認的事』。

（註一四）一九一四年有個工黨的機關報，說：『由勞工看來，強制調解是一種進步的工具，是一種方法，一方面不至劇烈的破壞社會的組織，一方面可以促成更公平的財富分配』。

（註一五）見哈佛大學法律評論第三三及三七頁。

（註一六）一八九五年我在國會中處理某個與此事有關的議案，發現英國工人正同僱主一樣的反對強制解決制，目前雙方的態度似乎仍是如此。

（註一七）見現任新南威爾士最高法院法官威德（Sir Charles Wade）所著的澳洲的問題和前途（Australia, Problems and Prospects）（一九一九年出版）。

（註一八）本書付印時，澳洲傳來電報說聯邦國會正在討論一個議案，預備根本改變公斷法院的組織，另設一個解決糾紛的機關。

（註一九）一九一二年至一九一七年，建築了一條長一、〇五一英哩的橫斷澳洲鐵道，鐵道連接南澳洲與西澳洲，中

間經過一段很荒涼沒有居民的地域。

(註二〇)苦因士蘭工黨內閣設立了一個火險公司，規定僱主應該向政府保險局或政府批准的私人保險局辦理勞工傷害賠償保險。沒有發過特許執照。

(註二一)在澳洲和在英國一樣，允許工人參加管理和分享利潤的可能，已往按着牠的重要程度得到人們的考慮。

(註二二)威德爵士說過：「就國營事業而論，紀律的廢弛或效能的缺乏很容易從營業上的損失看得出來……所以在工程上也和在政府行政上一樣，政治干涉千萬要避免。經驗已經說明，政府企業中一發生罷工，內閣一定出而干涉，向罷工工人讓步。政府的地位是十分困難的，假如內閣拒絕工人要求，就有失去他們擁護的危險；如果屈服，紀律又會受損害」。

(註二三)一九一九年極端派社會黨（馬克斯派）提出一種計畫，預備創立一個收羅全澳工人的工會（稱做大工會（One Big Union））以便組織罷工並用革命方法來達他們的目的，不僅一般緩和派工黨黨員加以反對，就是那個強有力的包括大部分鄉間工人和工黨政客的澳洲工會（Australian Workers' Union）也出而反對。

(註二四)見聯邦指南第五六七頁。

## 第五十一章 澳洲民治政體的特徵

讀者讀過了上文所述的澳洲立法潮流的大綱以後，尤其是讀過了工黨政策的大綱以後，也許要問輿論對於目前爭持不下的問題和計畫究竟取了什麼態度？澳洲輿論的自身又有什麼特徵呢？所謂輿論不一定和投票權一樣，並且也許不能在國會選舉裏明白表示出來，也許不能夠由國會行動明白表示出來。大問題，直達到狹義經濟和狹義政治的基礎的大問題，和未來運命大有關係的大問題，也許因為不充分曉得這些問題的嚴重性，在澳洲推進得比什麼地方都大膽。對於這些問題國人的心理又怎樣？

各國的輿論，都是由少數人發動，然後再由多數人改善和充實的。假使我們丟開少數獨立的思想家和大多數素不關心國事的人不管，那末所謂輿論，實際上就是地方上，種族上，宗教上，職業上，或政黨上各派的意見的總和。國家輿論就是這些局部意見的綜合，這些局部意見對於某種問

題或者完全一致，對於他種問題或互相限制，互相調和，對於其餘問題或者因為衝突而有尖銳對立。關於澳洲人的意見一致贊同的問題，例如白種澳洲，和把澳洲弄成一個宜於人人的好地方的希望，上面已經說過，我們現在可以直接討論那些只有局部意見而沒有一般意見的問題。我們先可注意那些影響輿論的形成的基本事實。

(一)澳洲和歐洲各國及北美不同，根本沒有有閒階級。凡能够安閒過活的人，不是到歐洲去，便是繼營他們的地產和商業。

(二)沒有人種上的差別，人民差不多全是英國種。愛爾蘭成分比蘇格蘭還多，然而除了愛爾蘭人信奉天主教以外，一直到最近（就是愛爾蘭問題在新南威爾士和苦因士蘭國會的時候）愛爾蘭人纔和其他人有些分別。

(三)沒有宗教上的衝突，雖在愛爾蘭人佔多數的地方，羅馬教行使政權，並且最近和工黨提攜合作。

(四)沒有外交政策的問題，因為外交政策是由英國決定，最近德國在西太平洋的行動越發

露骨，纔引起澳洲的不安。（註一）

（五）關於政權分配的問題早就解決，因為普及選舉到處採行，勞動階級已成政治的主宰。關於政府機構和行政的問題至今還在，但是一般人民不大注意，就是偶爾討論，也不是根據牠們的優劣立論，而是按照牠們對於政黨政策的影響立論。

（六）所有引起全國各階級注意的事件，幾乎完全是關於全國的物質利益和經濟利益的——商業，工資，僱傭，財源的發展。這些支配着國家的政治。

（七）因為氣候關係，喜歡戶外生活，並且喜歡遊戲和競賽如板球，足球，賽馬等遊戲和競賽，掩蔽政治上的興趣。一次板球的大比賽要比一個內閣的更迭更加重要。

（八）澳洲向來和舊大陸的變動不相關的，到最近方纔覺得就是離得這麼遠的一州也不能够不受牠的影響。她一向以為可以關起門來實行她的試驗。雖然對英國有了一種真正的愛戀和政治的關係，澳洲之懂得大不列顛的實際社會狀況和經濟狀況並不多於大不列顛之懂得澳洲。一九一二年我在澳洲，有許許多人都以為英國是個在衰敗甚至在墮落的國家，真令我很心驚。

(九)就心力，體力，勇氣，和冒險精神而論，澳洲人並不輸於近代任何民族。但是知識上的興趣在他們的生活裏未嘗佔重要的位置。理論上的問題，無論是憲法的或經濟的，都難得聽見。

(十)愛國心十分熱烈，比較舊國家還要自信，並且雖然社會的敵對很顯著，但一遇到關係國家利益的時候，卻能够破棄敵對合力以赴。

澳洲雖然那樣大，在思想上和思想方式上都沒有地方主義。地方的自尊和嫉妒不是沒有，不過這又是一會事。各式意見的差別，是社會及階級間的差別，而並非各邦間有什麼不同，因為每一邦雖然忙着本邦的利益和政治，可是牠們中間性質上的差異，還不及大英帝國的四大部分的差異。就是在農業上孤立的塔斯馬尼亞，就是在遼遠的稱爲最激進的西澳洲，其每一階級所懷抱的意見正與別邦同一階級大同小異。

澳洲的輿論可以分做三類：工人和一般貧民的意見算是一類，地主和富商——包括商人，製造家和大店東——的意見，又是一類，自由職業者的意見是第三類。

手藝工人，書記，店夥，財產有限的人都曾受過教育。文盲簡直沒有。差不多人人都過着歐洲所



謂舒適的生活，換句話說，除了少數住在窮巷的人以外，都是吃得好，住得好，窮巷現在也在慢慢減少了。血汗制度已經消滅，也沒有倚賴他人爲生的人。一個人只要不奢侈，不好飲，不至有什麼缺乏；好飲從前雖是一種大害，近來已經漸漸減少了。但是澳洲手藝工人雖然受過教育，雖然比歐洲大部分地方的同胞更有閒暇，卻不大注意心靈修養的東西，除了報紙和軟性小說以外，很少看書，比較世界上同樣文明的國家的同一階級多注意運動，娛樂，遊戲，和戶外生活，這當然是氣候的關係。澳洲人認定星期日爲快樂的一天，其享樂超過了世界上任何英語民族。有一個澳洲人曾說過：『太陽是宗教的仇敵』。普通公民比較同階級的美國或瑞士公民少注意國家大事，並且比那兩個民族也少在理論上注意民治原理。公民責任不會苦了他；除在社會主義者當中以外，政黨的情感也不能夠怎樣喚起他的興趣。工黨領袖裏頭的確有些本來聰明的人，而這些本來聰明的人都是從實際方面理解政治，會因處理工會事務而得到經驗；當然也有少數極有天才的人，讀書自修，想出種種政治計畫，並且能夠作理論的辯護。但是一般羣衆卻沒有什麼思想，多半接受他們的領袖或他們的報紙所給的暗示，不是因爲謙遜或者不敢自信，因爲他們有時獨立到沒有紀律，而是因

爲向來不顧將來就隨便贊成那些和本階級直接有益的見解。這種批評也可以應用到不大富裕的階級，譬如書記和店夥，甚至可以應用到小學教師和下級官吏，也可以應用到政治上沒有組織而未曾傾向工黨主義的那個階層，譬如小農人和店主。

富人，畜牧者，商人，製造家自成一個階級，這個階級之和工人斷然分離，比瑞士，加拿大，或挪威的同階級還要厲害，雖然這一階級裏多半是靠商業纔能起家的人，因爲澳洲是一個機會很多的地方，有才的人馬上可以發迹。這一階級的人也沒有什麼知識上的興趣；事業和娛樂使得他們沒有時間從事學問或思想。商人也許會注意政治，目的是爲抵抗勞工對於他們所擁的財富的攻擊；他們甚至贊助選舉上反勞工的運動。不過他們以爲怠忽事業的損失比利用時間去防護自身事業免受勞工的攻擊而得到的利益還要大。這一階級裏也曾產生過幾位很有才幹的領袖，不過大體說，他們對於政治才幹的實際和理論都沒有什麼貢獻，並且不見得比澳洲工黨領袖更能理解假使要解決澳洲當前的問題，究竟需要多少思想。

自由職業階級，包括律師，醫生，工程師，教士，文人，和高等學校教員，在四大都會以外可說是很

少的，並且就是在這四大都會裏，在社會上還是隸屬商人階級。非工黨的許多主要政治家和少數工黨政治家，全都是律師。和所有生活在一種硬性憲法底下，上級立法機關和下級立法機關的各種別權力全由法律規定的國家一樣，法律問題發生了，要在國會裏和法院上辯論，而這些機關應該能夠給那些有司法學識的人謀個重要的位置。可是立法機關裏很少這一類人物，在醫生，記者，工程師間，和大學教授中，對於科學和文學常有很高造就，使社會的精神生活更爲豐富，但他們比較美國，法國和英國的同階級少參加國家大事；他們在國會裏的代表也很少。概括地說，從事研究，思考和教育的人，對於輿論的養成貢獻少於人們所能期望於他們的，因爲他們所居的地位一方面比時受累進稅威脅的富人，他方面比希望少支出多收入的中產階級和貧民階級都不容易受個人利益的影響，應該多多說公正話。照道理講，他們此後應該能夠比從前多在勞資中間行使一些調停的勢力，判定兩方的要求是否公平合理。

在輿論的養成上，還有一種偉大而瀰漫的因素，那便是報紙了。各式各種的意見都可以藉報紙而發表出來。論能力和性質澳洲的報紙都佔得很高的地位。絕對沒有賄賂和敲詐一類情事，論

著公允，新聞也很翔實，不受幕後的政客的鼓動。澳洲報紙不像少數舊國家的機關報那樣注重聳人聽聞的新聞和不顧事實的真相。人們沒聽說過澳洲報紙發表了訪問記，而訪問記裏載着被訪問者不會說的話；人們也沒聽說過澳洲報紙不肯更正虛偽的消息。澳洲報紙批評政客多半很嚴厲的，但並不比英法報紙不公平。十九世紀末葉悉尼和墨爾本三四家大報紙，比當時任何國家的任何報紙都有勢力，有時並且比政黨的領袖還有勢力。我們還可記得，它們的勢力曾經影響到內閣的陞降。在一九一〇年各黨合併以前，自由貿易派和保護貿易派的論戰都是在報紙上進行，報紙一方面固然允許他們互相辯論，同時也能夠約束雙方。工黨沒有一家很重要的機關報，沒有機關報居然能夠戰勝各大報，這更可以證明完善的組織能夠成就不少的事。工黨很少利用報紙來發揮或擁護牠所提倡的學說，而報紙的批評對於牠的會員也沒有什麼效力。因為城市階級爲了注重報上的新聞也要看看報，但他最注意的還是跑馬消息和競技消息，而內地鄉間人民卻只看刊載本地新聞的本地報紙，所以報紙不能夠像人們所希望的溝通兩敵派的態度和見解；這種缺陷也不能夠由週刊和月刊來彌補，澳洲的週刊和月刊是比不上歐美的，閱讀的人也很少。

在英法兩國立法機關能够養成輿論，並且能够澄清輿論。在澳洲雖然也有七個立法機關，可是沒有什麼成績。此外也沒有許多像美國那樣專為擁護特殊主張的團體。

上面所述的澳洲各派輿論，似乎和各個階級平行，而不曾混合成爲一個統一體，它們在這個統一體裏不過是各種變相。除了那些有關愛國心的事件外，全國一致的輿論在澳洲要比美國和加拿大少些，或者比瑞士也少。澳洲沒有那些使見解遠大，使思想有變化和調停利害完全相反的雙方的因素。富人的輿論和羣衆的輿論盡在一個細槽裏對流，而沒有交換意見的機會。階級衝突之將全國人民分成各派，差不多和同宗教上的仇隙衝突劃分法國一樣。工人所享的社會平等和舒適程度，雖比英國工人爲優越，全不能够緩和經濟利益的衝突。每一部分，既然懷疑着另一部分，自然只能看清自家的情形；說工人境遇越好，不滿意也會越大，並不是一種似是而非的議論。譬如礦工，他們所賺的工資簡直是歐洲礦工工人做夢也想不到的，可是他們還時時刻刻和僱主爭持，無論僱主是私人或是國家。一個地方就是沒有別的差別，只要一個窮人能在數年之內便可成爲巨富，這種財富上的差別也會引人注意，遭人憤怒，被人認爲太不公平，因爲這些差別好像只是機

緣湊巧的結果，至少不是因爲財主個人有什麼特殊的功績。人民集中在幾個大城，過着不安靜的生活，而在這種生活中閒暇便是娛樂，好像除了娛樂和事業以外沒有時間幹別的事體。先天能力和英國種的任何支派一樣，但是同意大利人，色爾特族，或北歐民族相像，他們缺乏那種爲外國批評家所常注意到的英國種的特點，即知識的好奇，和爲知識而求知識的愛好。所以閒暇的享受，並不能如我們意料的去增進他們知識上的興趣，或刺激他們的公民責任心。一個澳洲的名人對我說過：『假使我們這個民族心理上的活力和身體上的活力一樣的話，我們就可以領袖世界』。歐洲許多國家也有此種情形，但是在澳洲這種情形卻會特別引起觀察者的注意，因爲在澳洲舒服和閒暇比什麼地方發展得都快。並且閒暇不一定就是安靜，因爲澳洲人的生活顯然是一種都市生活。『在他們看來，世界是太有趣了』。人們喜歡避免內地寂寞的平原而歡喜近海口的地帶，因爲在內地寂寞的平原上，只有一叢叢有加利樹（*Eucalyptus*）點綴隔別綿亙不斷的大牧場而已，而在海口涼風吹散了夏天的熱氣，並且生活上的熱鬧也最容易得到；使這個事實成爲更加遺憾者，就是東部沿岸和東部沿岸附近的山嶺，尤其是將近熱帶的地方，有美麗的風景，人們自

然都向那方面發展。(註二)並且輿論中心太少，而這些中心彼此又離得很遠，因此每一地方的思想領袖不能夠和另一地方的思想領袖密切接觸。悉尼在新南威爾士，墨爾本在維多利亞，阿得雷德在南澳洲，有人把這些城市比之於支配阿提喀(Athica)而且幾乎掩蔽阿提喀的雅典，好像羅馬之支配羅馬四週的大平原，迦太基之支配迦太基四週的麥田和橄欖田一樣。以新南威爾士那樣的疆域遼廣，人們卻僅把新南威爾士人口稀少的農村看做悉尼的附庸，因為影響到新南威爾士的便是城市人口。英國的首都就不是這樣，蘭開夏，約克郡，或蘇格蘭對於國家輿論的貢獻，和首都倫敦一樣；人們一定要到倍諾斯愛勒纔能找到同樣的事情。可是澳洲的四個城市在刺激思想上，在集中和批評思想的結果上，又不及雅典一類的共和國那樣有效，也不及歐陸大城那樣有效。和巴黎，維也納，柏林，羅馬比較一下，牠們人口既少，聰明才智的人一定也少；可是就知識上的活動和變化來說，牠們還不及古代幾個人口比牠們還少的城市，如羅德斯(Rhodes)，克洛唐(Crotan)和敘拉古。在澳洲，物質利益佔盡了討論的範圍，並且討論的時候好像這些物質利益祇關係澳洲一國，並且好像祇關係現代的澳洲。沒有人回顧過去經驗的紀錄以求指導，沒有人向

前看看以覘今日的嘗試以後將產生什麼結果。沒有人覺得問題的複雜，沒有人知道現在其他地方正試行着些什麼，也沒有人想求這種的知識。然而澳洲的經濟問題並不比歐洲的經濟問題簡單，不同的地方祇是假使犯了什麼錯誤不至馬上就禍及一個新興，富足，而人口稀少的國家罷了。普通澳洲人，對於一種計畫，第一就想到對他的家庭有什麼影響，眼光自然很短淺，並且希望結果能迅速實現。從過去中抽出一些資料以後，過去在他看來是沒有意義的；假使他也想到將來的話，他的對澳洲的矜誇，使之相信將來一切都會很順利。

在美國和加拿大非常顯著的一種要素——小農產的佔有者——在澳洲很少，這不能不說是澳洲政治上和經濟上的一種不幸。這種要素已經開始發生，特別是因為合作製酪的農場加多的緣故。不過牠的發展還有待促進；假使鐵道的設置更好，也許牠會發達得更快。宜於耕種的鄉村區域人口還是稀少，因為移民是很少的，而人口的增加因為生產率特別的慢也弱得可憐，又因為城市生活比較有變化，比較有娛樂，鄉人都無可抵抗似的奔向城市。並且佔鄉村人口大部分的剪羊毛匠，都是隨地轉徙，不常住在鄉間，由這一牧場到他牧場工作着。



有人以爲一個國家沒有什麼問題可以考慮或討論，在政治上也許有些好處，因爲澳洲祇有內政問題和經濟問題而沒有外交問題和宗教問題。但事實真是這樣嗎？一個國家除了牠的商業生活所引起的問題以外，還有其他問題亟待解決，難道不會激動而且開拓一個民族的心思嗎？澳洲人的眼界太狹，政治上又太注重太過慮那些可憑金錢直接估量的結果。也許就是爲了這個原因所以所有澳洲人雖然都不受理論的束縛，都矜誇着祖國，都希望澳洲成爲一個宜於人人的好地方，可是各階級似乎過於互相猜疑，並且注意利害衝突的事甚於注意利害共同的事。從前有人希望歐戰所引起的熱情和國民對於本國軍隊的勇敢所感的驕矜，能够引起一種民族統一的感覺，把所有階級聯合起來。可是這事至今還沒實現。（註三）富人對於工人合理的希望很少表同情；工人又假定他們的計畫所以遭遇人家的反對，都是因爲富人的自私自利，其實當英國殖民入境問題發生時，工人自己也免不了表示一種排外的精神。

澳洲人在政治上並沒有表現游移不定的特色，這種特色是人家攻擊民治政治的一點。因爲澳洲的政治家雖經過長期變化的生涯，都能够保持羣衆對他們的忠順。但是雖然一個政治家因

爲自身的誠實得到人民的信任以後，還望保持這種信任，可是他們放任的性情，使他們忘記了那些會使犯罪人永久失卻信用的罪惡。記憶是短促的，假使能够延長，有時也要好些。表裏反覆，甚至金錢的賄賂在當時固然受了人們的訾議，可是這一類的罪惡又給『既往不咎』的同情心遮蓋了。

雖然國會裏的辯論十分尖刻，雖然階級的對峙使得雙方都不能够理解或原諒對方的見解，大概說起來澳洲輿論還是很寬和的，對於個人並不尖刻狠毒。這裏我們可以看出英語國家的民治政體和古代民治政體的顯著不同：在古代民治政體底下，祕密的煽動往往引起兇惡的衝突，尤其是當羅馬共和國末年的時候，引起了大規模的攻擊某人爲公敵宣言。歷來尊重法律的習慣和規定憲法上的方法以便解決糾紛，對於英國的子孫很有好處。無論黨爭的潮流如何兇惡，人們總不會設想澳洲也會重演出一七九三年巴黎恐怖慘事的時期，或者最近東歐所發生的事會在澳洲發生。同時旅行家還要注意勞動階級有一股慎重和克己的暗流，他們絕不像那些自命代表他們說話的人那樣極端。利用罷工實行直接行動的觀念，和組織一個工會以包全國工人的計畫，都未曾得到民衆的贊同。

歐美人士形成他們對於澳洲的印象的時候，千萬不要忘記：這一個大洲裏所有曾經拓殖的地方，人口數目還不及比利時那樣多，思想家和著作家的人數和歐洲大國比較一下還是很少，甚至比瑞士荷蘭一類的小國還少。並且，這些國家彼此密切接觸，會因相互間的著作和實際的政治經驗得到利益。澳洲離得那麼遠，雖然好書也會寄到，世界大事也會在澳洲發生印象，可是這個印象非常模糊。我們不能希望歐洲和北美人士對於所有政治問題和經濟問題所為的那種不斷的自由批評和自由討論這裏也有，所以思想上的刺激比較不大劇烈，不大永恆。澳洲的孤立，竟至引起了一種半意識的信仰，以為澳洲儘可以施行牠的試驗而不怕北半球遠方民族的反對或競爭。計畫比較容易試驗，因為責任心比較薄弱，同時又比較自信一個新興國家，就是有了錯誤也不至大受損害。

上面已經把澳洲的狀況研究過了，作者打算在總述這種研究的時候答覆兩個問題——第一，民治的澳洲在良好行政方面成就了什麼？又由那種提高整個民族生活的時候能夠激發公民的思想和擴大公民眼界的道德刺激，成就了什麼？第二，關於民主政治的功罪，澳洲的紀錄暗示了

什麼斷案？

所有會影響到澳洲政治的狀況通通說過了。他們的人口，是很純一的，孤立的可以自由形成自身的制度，採取自身的途徑，受英國海軍力的保護不受外國的干涉，沒有有待忘記的宿怨，沒有要糾正的舊惡，沒有要革除的習慣。財富上的不平等已經發生，可是沒有大富翁，祇有少數專利者，並且在這個地方，財富對於立法和行政的影響比什麼地方都小。（註四）社會勢力在政治上或者沒有什麼關係，或者祇有一點關係。澳洲和新西蘭比任何一國，都有新思想，新制度和政治習慣發生的餘地。

原來人類設立政府是為維持公共秩序和實施法律，而民治政體的確繼續給予人民以公共秩序和法律。除了罷工時候發生暴動以外（近來罷工已經沒有一八九〇年那樣嚴重），紛亂很少，私刑簡直沒有。重罪的判罰，在一八八一年至一九一二年間，由一萬人中的百分比為百分之六九·三減至百分之二六·二，雖則四十年前警政的效率還不見得勝過現在。（註五）

法律的實施全在公正，合格，而又得到全國國民信任的人之手。

永久的文官職務也是誠實的，勤勉的，能幹的。

直接稅使富人階級負擔甚重，但他們似乎還負擔得起。間接稅，尤其是稅率奇高的關稅，因為提高了貨價，自然影響到各級人民，不過消費者並沒有什麼怨言，因為他們以為可以生產者資格補償自身的損失。財務行政雖不能謂經濟，卻是誠實的。公債，無論是國家債或地方債，就是在一九一四年以前，人民已經擔負不起，不過大部分公債都有鐵道一類的資產做代表，並且在大戰以前，未曾超過當日國富的負擔力。

對於教育，無論是初等教育或農村教育，國家都有充分的設備，四個大邦有很好的大學。塔斯馬尼亞和西澳洲雖然人口比較很少，也想步武後塵。一直到現在為止，政府不大注意中等教育，就是初等小學的校舍，還有待於改良。

鐵道管理得很好，道路也不壞，祇要我們想想看道路要經過人口稀少的曠野維持多麼困難。公衆衛生也有人充分注意，死亡率無論在鄉間或在城市都是低的，有幾邦裏祇有千分之十。酗酒近來顯然減少了，這不是出於立法的力量，而是由於人民生活習慣改善了的緣故。（註六）

大灌溉工程正在新南威爾士和維多利亞進行，有了這些工程，可以耕種的土地增加了好幾千百平方哩。可是森林沒有人注意，而在森林曾經遭遇火患的地方，並沒有人出來重植。

政府的機構運用得十分順利。選舉進行得很快，沒有人懷疑投票或票數計算有什麼舞弊。賄賂實際上沒有；公共集會也不像英國那樣常有騷亂。

有幾部分行政，不能使人滿意並且十分糜費，不但因為缺乏技能，也因為政治上的事故挫弱了行政上的紀律，並且使以優厚的工資發給懶散的工人。

在澳洲國會裏，正與其他各國國會一樣，自私，陰謀，和滑稽精神當然都有，不過卻沒有賄賂，私人提案也沒有什麼重大的弊端。其實這一類的提案本來很少。

地方政府沒有充分的發展，因為在人口稀少的地方牠所遭遇的困難是十分顯著的，不過可說很有效率很誠實。假公濟私當然也有一點，但是祇有一兩個大城裏纔有舞弊情事發生。

國營工業（鐵道在外），假使不是明白的失敗，至少也辦得沒有什麼成效，並且到現在為止似乎不能促進國家的進步。大概地說，管理上十分糜費，生產額比私人管理所得的還少。

罷工的次數和範圍，其始因為施行強制公斷而的確減少了許多，可是罷工不時還有發生，有時蔓延得很廣，有關係的各方面都受了重大的損失。

專利組合和其他組合，還沒有變成一種公共危險，尙未至於非用立法來限制或要由國家來接收不可的程度，不過遲早也許會變成這樣一種的危險。

除去引進了少數有才能的勞工領袖以外，民治政體出人意料之外未曾產生才能或者喚起勞動階級注意工資和勞動狀況以外的其他公共事件，同時也未曾使富裕階級的人像受過教育的公民應該那樣的積極參加公共生活。

就整個民族來說，沒有一個地方的舒服程度能高過澳洲，實在沒有一個地方的舒服程度能和澳洲一樣的高，同時也沒有一個地方生活比澳洲還要優裕而娛樂時間像澳洲那樣的多；不過這些全不是民治政體的功勞，實在是由於自然的恩惠。但是這對於民族心理也有一種影響，喚起一種自信的樂觀。自信的樂觀，從各種試驗中都表現了出來。

國會的辯論不能夠怎樣啓迪民衆或指導民衆，立法機關也不能夠引起人民的尊敬。政治上

簡直沒有理想主義可言。

澳洲民治政體究竟表現了什麼特徵？就目前現象來看，將來的發展又怎樣呢？澳洲對於世界整個的經驗有什麼新的貢獻？澳洲又供給了什麼教訓可以爲他處建設民治政府的人學習，注意和咀嚼的呢？

一九一一年工黨在兩院佔得多數，就組織了一個內閣，統治了全國好幾年。就是這樣，國家的行政權，由所謂「上層」轉到手藝工人手裏，這在歷史上還是第一次（除了革命時期外）。澳洲和全世界目擊一種民治政府，由一個新的階級主持，歸一個新的階級享受。從前是地主階級或富人階級統治無地產的和貧窮的，現在地位改變過來了；無地產的和貧窮的課稅而地主和富人納稅。民治主義者所詛咒的階級政治重新出現了，不同的地方就是統治階級是國民中的多數而不是國民中的少數。但是出乎意料之外，勞動階級的政治，和一八三二年前英國地主階級或富人階級的舊政治很少不同的地方，就是和一八三二年後的中產階級也很少不同的地方。政治上沒有什麼改革，就是經濟上也沒有什麼大改革，也沒有什麼革命性的政策。改革的潮流依然遵循舊日



國會憲政的軌道上進行。大部分的工黨黨員並不是社會主義者。理論的學說很少動人之處，多數人的常識的穩健也能夠約束理論者或狂想者的激烈舉動。不像從來未曾行過立憲政體或已經喪失立憲政體的國家那樣，這裏沒有憤嫉的心理，因為這裏沒有怨恨，沒有有待報的冤仇，沒有有待消滅的罪惡。

這個階級政黨的權力是建築在一種地方的和職業的基礎上面，而這種基礎在全國各地佈滿了組織嚴密的有力機關，爲了共同目的而不斷努力。這些地方機關最後成爲各邦和聯邦的議會預備會，預備會集中了全黨的力量，以運動進行立法計畫和行政計畫。遇到工黨當權的時候，議會預備會本身多半由議會外的中央勞工機關管轄，就取消了代表和內閣閣員的行動自由，而閣員對於選民所負的責任也就因此減輕，因為這時候閣員要對預備會負責。這種預備會制度在行動上並不激烈，可是因爲祕密工作，以祕密會議來代替公開辯論，使人民失去雙方公開討論所貢獻的利益。這些全因英國代議制度而後可能，換句話說，都是把政權交給當時多數黨的原理的一種自然結果。

除了新西蘭以外，國家當局限制個人契約自由和接收私人企業的行動，比任何民主國家都來得積極。澳洲雖然實際上未曾倡導什麼社會主義學說，卻表示着集產主義或社會主義政策的極致。最特別的，澳洲比其他地方更傾向於公家供給工作和增加這種工作的報酬，和由國家當局強制規定工資及其他勞動狀況。這不僅靠直接立法來實行，並且靠司法機關來實行，司法機關負有半立法和半行政的職務，這種職務似乎超出了司法機關的正當範圍以外。

現在讓我再說一次，這些改革究竟如何實現的：

它沒有經過劇烈的黨爭或和平的破壞。「一切都很合式，很有秩序」。

沒有攻擊私有財產制度的本身，也沒有公然侵害個人。

一直到現在為止，沒有大影響過國家的繁榮。

一直到現在為止，沒有減損澳洲個人的毅力和自助心。

這些新政實行的時間過短，而實施的範圍過小，上述最後一點如有什麼變化，不用說也是不能顯現出來的。現代這一代是在一種個人主義制度底下生長的。他們都是首先開拓澳洲的勇敢

有魄力的開拓者所傳下來的子孫。也許要四五十年以後，我們纔能够估定國家管理和國家社會主義的結果。

我所採集的證據，祇許我說這一點：就目前所得的結果而論，並不鼓勵澳人擴充已實行的試驗，並且這些結果是由於人性之所固有而不斷發生作用的趨勢，這些趨勢早就有了，當民主國家採用同一政策的時候大概就會出現的。

幸而沒有那些擾亂歐洲的紛爭原因，澳洲立法機關纔能够專心應付土地立法問題，應付牧場主人和依法選領土地者的各別要求，應付租稅，罷工，工資和勞動狀況一類的工業糾紛——這些事件同想像或心思是沒有大關係的，同一個人的錢袋，則密切有關，討論之時，並不根據經濟的原理，而祇就對社會上某階級的利害得失來討論。牠們全是重要的問題，但不是能够激發人們的問題。茶坦姆（Chatnam）有次說到糖的時候，曾傾動了全個聽講的參議院，美國有一次總統選舉的時候，白銀問題也引起了大家瘋狂似的熱心。但是能够奏這些奇跡的人和機會是很少的。他們還未曾蒞臨澳洲。雖然澳洲的政治不是遲鈍無味的，因為牠們也很有力量很有變化，可是牠們

是平凡的。關於稅則，商標，和土地的問題，有沒有理想主義的餘地呢？愛國心當然是有的，有一種深以澳洲的勢力，自恃，和繁榮爲榮的愛國心，當一九一四年，澳洲青年不但爲了澳洲並且爲了舉世有關的一種原因而自動參戰的時候，曾發出異常的光輝。但是這種愛國心不屬於政治範圍，對於政客沒有什麼影響。所以，政治生活就有一種平凡的狀態，缺乏一種精神的發揚和尊嚴的感覺，而這種精神的發揚和尊嚴的感覺，實在是那些受國民負托處理一個日就強盛的國家的事務的人所應有的。

或者有人會假定，在這種政治生活狀況底下誠實的程度會底下去，有許多澳洲人就說這種情形已經發生了。不過澳洲政治的空氣雖然沒有一種促進道德的性質，雖然沒有一種增益知識的性質，可是既不腐敗，也不至引人腐敗。在和敵人實行政黨爭鬪的時候，當然爲盡量利用規則所許可的便利，但是政治家爲了私利濫用他的地位卻不常見。選舉團和報紙都是不能收買的；永久文官職務也是正直的；除了瑞士以外，澳洲比任何民主國家都少提及金錢的勢力。

決沒有人因爲僅僅要刺激人心，使人心開展奔放，超過物質利益所能刺激產生的，而願希望

十九世紀時代鼓動英法兩國政治上的黨爭原因，再存在在任何一個國家。正如沒有人因為戰爭會給予人們以表示英勇的機會和作詩的材料而希望戰爭。但是物質的利益，也可以從人性方面去觀察，而這些人性方面始終未曾引起澳洲人充分的注意。一方面儘可以多表示一些同情，他方面也儘可以多懂一些經濟改造的困難；兩方面儘可以依照一種寬大的慈善精神，連同立法應與人性中習慣及動機調適的認識，來調和各階級的要求。

從上述事實，有什麼可以說明澳洲政府可能的前途的呢？

一個人生命越長，越覺得預言者的大膽，他覺得無論預言禍害或渴想進步的人都一樣的大膽。我記得一八七〇年的時候，不但歐洲旅行家，就是美國人自己都沈溺在暗淡的預測裏，原來那個時候，他們正在思索着當日使美洲非常煩惱，而又使得市政成爲國際間一個話柄的政治禍害。這些禍害現在差不多全消滅了。千萬不要失望：意外的好事和預料的凶惡一樣都會降臨到人間。不到二十年前一個友好而非常聰明的法國觀察者（註七）曾預言過，假使當日澳洲的事勢一直繼續下去，恐怕資本就要消滅，企業心會被破壞，僱主會受恐嚇，信心會消失，最後革命要發生了。事

勢還是遵循從前的軌道，並且遵循得特別地快，可是上述各種禍害沒有一種似乎將要出現。那些主張經濟法則的作用和自然法則的作用相同的人，儘可以說假使狀況不變，已經在發生作用的某種原因，就會產生出某種結果。可是狀況向來就不會一成不變的，並且誰又敢說那一種狀況會不會或向那個方向變呢？自一八九〇年以來，澳洲已經發生過不少變化，澳洲將來也許會變得更厲害。政黨也許會破裂；黨綱也許會偏於這一方或那一方。英語國家的政黨，雖不像大陸政黨那樣容易分裂，但是也會因為學說上的參差和領袖間的競爭而隨時分裂。預備會制度，觸犯大眾之處雖然不如預料之甚，儘可以因為牠濫用權力而引起一種反動，喪失牠的贊助者的信任，而終歸消滅。英國下院的愛爾蘭黨在帕涅爾領導底下所發現的有效的祕訣（即用方法宣誓使國會本黨黨員歸於全體一致而後產生的），利用得最有成效，可是帕涅爾還沒有死，愛爾蘭黨已經破裂爲二了，雖然民族情操，愛爾蘭黨團結的主要根據依然存在。所以假使新問題發生，假使錯誤使領袖們失卻信用，假使個人的嫉妒破壞統一而使政黨分裂，那末像澳洲勞工預備會的一類預備會，也許會鬆解的。（註八）少數觀察者預料民衆會對於爸爸政治感覺失望，並且假使國營事業的管理

所顯露的弊害繼續下去，他們也許會避免爸爸政治。

利用法律增加工資而後再按照所增加的工資提高入口稅的計畫，是不能永遠繼續下去的。在達到一定限度以前，國家還要繼續管理工業以限制私人企業是可能的，雖然不見得有這一會事。那時候工資問題就會轉入一個新局面；因為到了多數工人全由國家直接報酬的時候，他們因為控制了立法機關，便能夠自決定自身所欲的任何工資。為彌補工資上的支出和勞動生產物的價值間的差額，假使那時國內還有餘財負擔的話，政府就得要實行更累進的租稅。

其他經濟上可能的變化，全在將來纔知。如果來一次連續的旱災，就會使人人生活困難，生活困難所產生的種種結果，對於現行勞工政策將會有不可預料的影響。

憲法上的發展，雖然不過偶爾看得出來，卻是不斷的，其實各邦之不能免憲法上的發展正和樹木不能夠沒有榮枯一樣，而未來憲法上的發展也許會呈現新的形式。由英國移來的代議政治，因為權力由國會移到國會預備會，甚至由預備會自身移到站在預備會外而能夠操縱預備會的團體——職業廳——，自然就喪失了牠的舊有特色。也許有一天選民會要求利用創議和複決來

實行直接行動，其實這兩種計畫在瑞士和美國早就實行了。過去勞工領袖對於一種輒使他們獲勝的制度，固然是十分滿意，但是民衆直接立法的思想，比一個階級利用國會預備會支配一切的思想，當然更合於全民統治的民治原理。（註九）

假使聯邦比從前更積極地參加世界政治，那麼也許會產生新的問題。

並且大部分也得看後此二十年間兩黨當中出任國事的政治家的品性如何而定。過去二十年的澳洲，階級的利益和輿論的力量幾乎近於平衡，領袖才能之拙劣或巧妙，可以刺激衆人，自然會造成大不相同的事態。

最後也許還有知識上的變化。高等教育的推廣，也許會提高各階級的知識水準，也許會使他們曉得法令和實施法令的人，都不能夠違背人性的事實，也許會使這個比任何民族都有餘暇的民族多用他們的空餘時間去考慮所有決定政治進步和國家福利的狀況和原理。受過高深教育的階級，也許會對於公共事務比從前更感興趣，多送知識分子加入政治的生活。輿論也許會比從前更聰明，更廣博，更成熟，更少受階級情感的支配，而成全國的輿論。



假使上述任何一種變化要發生的話，變化的發生自然一定是很慢的。在美國受過高深教育的人參加州政和市政。不過是三十年前的事，並且並沒有如改革家所想像的進步得那麼快。至於上面所述的其他各種變化，似乎沒有一種會使澳洲的思想和欲望的潮流改變方向。情操的趨向和一般羣衆的政治習慣已經十分顯著，加重富人的負擔和利用國家權力來達所有有裨益公民的希望的目的的趨勢一時還要繼續下去，還會進行更多的試驗，試驗的成敗，可以促進或阻礙共產主義的傾向。澳洲目前既然十分繁榮，儘可以犧牲少數人而花點錢去試驗，縱使試驗失敗而最後也許害了多數人。每一種試驗，都值得分別研究其功罪，須按其各別的情形而定。舊國家不妨袖手旁觀，對澳洲的試驗所給予的教訓表示感謝。

對於民治政府澳洲的試驗給了不少的教訓，這裏頭最有意義最重要的要算關於政黨和階級一致的時候政黨政府的那種性質，和代議機關給大部分受過政黨誓約束縛的議員操縱的時候所發生的結果。本來，要使民治政府名副其實是很困難的，因為權力似乎免不了要落在少數人手裏，無論形式上怎樣符合憲政原理。澳洲未曾比其他各國更能夠解決全民政治問題，即由全民

統治對待全民都很公平，它祇證明了一個階級以階級的資格佔着勢力，總是按照牠自身的利益來統治的。

澳洲人和美國人一樣，也許未曾善用自然所有的賜賚，尤其是新土地的大賜賚，在這個新土地裏他們本來可以從頭做起，免去那些苦了舊社會的禍害的。他們曾犯了若干重大的錯誤，又容忍了若干可疑的方法。但是他們都有一種偉大的復元能力。國家不應該過分倚賴牠們的遺傳的品德，這一句格言，是隨便什麼國家都不敢忘記的一句格言。若干國家因為忘記那句格言就受了害。可是在澳洲不容易不受人民壯盛的氣力和樂觀的精神所影響。我們儘可以希望這一類的人比從前更多，因為他們是世界一種貴重的資產，也是大不列顛民族聯邦一種貴重的資產，一個生氣蓬勃而精神高尙的種族，氣力充沛，智慮周密，他們應該繼續發展一直到佈滿全洲人類可住的地方爲止。

(註一)自澳洲加入國際聯盟以後，國聯以巴布亞一地委任澳洲統治，成爲澳洲的一種屬地。

(註二)許多不列顛對峙地(指新西蘭澳洲而言)的旅客，看見了新西蘭的雪山，流域，河沼的美麗，差不多兼具瑞士

諾威的壯麗，就不注意澳洲的靜美了；旅行家中很少提及澳洲所產美麗花草的豐富。

(註三)有人以為所以未曾實現期望中的統一者，一部分的即由於因徵兵制而起的爭論和解決這種爭論的方式。

(註四)就我所知的民治國中，祇有奧倫治自由邦 (Orange Free State) 瑞士，諾威三國沒有什麼巨富，金錢在政治上沒有什麼勢力。

(註五)這裏祇要舉戰前的數字似乎就夠了，因為一九一四年—一九一九年狀況是非常的。

(註六)就我所知，澳洲人因酗酒而產生的罪惡和貧窮，尚不及英國之甚，英國國會因未能採取有效的對付辦法，歷來人家就引此作為攻擊民治政府的重要理由。

(註七)服亞孫新澳洲 (Voisson, La Nouvelle Australie) 度涅的澳洲的曙光 (Briard d'Annet a, L'Aurore Australe) 也幾乎同樣的悲觀。

(註八)在一九二〇年已經可以看出這種分裂的徵兆。

(註九)苦因士蘭已經採取一種計劃，如立法機關兩院對於某種議案意見不能一致發生衝突時，由選民投票公決。



# 新西蘭

## 第五十二章 新西蘭和新西蘭最初五十年的歷史

在大不列顛所有自治領地中，新西蘭在氣候上最宜於英國種的人居住。和加拿大，澳洲或南非洲比較起來，新西蘭固然很小，但是新西蘭大部分的土地都可以供人利用，並且在衛生和自然美上，就算上述各地能夠和它相比，至少也不能勝過它。歐美人提及新西蘭的時候往往聯想到澳洲，因為這兩個國家相距不過一千二百英哩。其實它們是完全不同的，物質方面，氣候狀況，動植物種類，土人的性質都不相同，相同的不過是白種人的品質和白種人帶來的英國習慣罷了。

新西蘭包括兩個長島和一小島，自南至北約九百哩，並且非常狹小，沒有一處離海超過七十五英哩者。最北地方的氣候像里斯本（Lisbon）和直布羅陀（Gibraltar），最南地方的氣候和

愛丁堡 (Edinburgh) 一樣。大部分土地是多山的，南島最高的山巔達一萬二千三百四十九呎，北島最高的山巔超過九千呎。在十萬四千四百七十一平方哩全部面積中至少有三分之二的土地經人家認為宜於耕種和畜牧，其餘三分之一有大部分都佈滿了有價值的和極美麗的森林。雨量多，水力厚，金礦，煤礦和銀礦全有。目前已經開墾的土地不過一小部分，因為主要產業是牧牛（一九一九年畜牛超過三百萬頭）和牧羊（約二千六百萬頭），但在大部分的地方土產草木缺乏營養，不得不另外種植歐洲草木，並且在幾個地方這種種植的手續每七年要重覆一次。自然雖供給大部分人口以充分的給養，但也限定耕種和畜牧是當地主要的職業，因為煤礦所供給的燃料不夠製造業的使用，而新西蘭又和大市場離得很遠，製造家除了供給國內消費者的需要以外難望有什麼發展。並且大規模的畜牧比小規模的畜牧來得有利，所以自然好像在詔示人們，假使讓經濟的原素自由發揮，結局將使新西蘭成爲一個大地產而非小地產的國家。不過最近畜牧業出現了一種重要的發展形式，即是那些根據合作制度經營的中等製酪場，它們把牛油和乳酪運送至歐洲市場。我們研究新西蘭的富源和這些富源所發生的經濟現象的時候，覺得將來新西蘭的

人口仍舊會留於農村，而不能成爲城市人口。在鄉間製酪和種果的地方人煙特別稠密，在畜牧和森林的地方人煙非常稀少。城市之所以重要，不過因爲他們是農產物輸出外國市場的海口罷了。兩島海岸線共長四千三百英哩，港口原是很多的。這些口岸，除了北方和巴拿馬運河距離最近而有一個良港的奧克蘭（Auckland）以外，似乎沒有一個特具優越的地位，能够勝過其他口岸像悉得尼和墨爾本之勝過澳洲其他口岸那樣。

這些都是自然賜給新西蘭的恩惠。殖民地開始的時候，人的條件也不比自然狀況壞。毛利人（Maori）富於褐色坡里內西亞（Polynesian）種中智力最高的一部分，而坡里內西亞種也許在已發現的古代人種中，算最動人的一種。他們雖然都是勇敢仁俠的戰士，並且能够得到現代的軍火（這是一件不幸的事），可是因爲人類無多，不能夠阻止不斷入境的歐洲殖民。初期白種殖民的品質特別地好，沒有犯人雜在裏頭。大多數都是英國舊郡家族，並且有不少具非常才能的人。沒有一區英國殖民地當創立的時候前途和新西蘭一樣光明的，財產公平分配的希望和勤勉工人繁榮的機會都要比任何地方爲大，同時所受歐洲世界的紛擾勢力和惡劣習慣的影響又比

較少。

新西蘭的古代史稍爲說一說就夠了。一八四〇年南北兩島經英國正式吞併，和毛利人領袖訂立條約，依據這個條約他們承認英國主權，同時英國也容許他們保持他們固有的土地。當殖民地發展的時候，關於土地所有權的爭執勢必發生，並且引起了累次戰爭，最後一次在一八七〇年終結，自從那時以後，土人和白人和平相處，土人保留一大塊土地，並且容許他們選舉下院議員四人。習慣上，內閣裏總有一位閣員是毛利人。（註一）

一八五二年帝國國會條例創立了一個民選議會，一八五六年對國會負責的英國式內閣也成立了。國會馬上變成了一種有力的中心勢力，因爲到了一八七六年大部分職務全由省議會執行，每省設一議會（其始六省，以後改做九省），這些省議會因爲注意政治上的效率，又訓練出不少管理公共生活的人才，其貢獻是很大的。一八六一年發現金礦，其始在奧塔哥（Otago）發現，

日後又在南島西岸上發現，再後又在北島東岸上發現。金礦的發現吸引了不少新的殖民，他們大多數都很粗拙未受過教育的，但也勤苦仁慈。不過到了一八七〇年開了一個新紀元。財政大臣福



格爾(Vogel)覺得殖民地內許多距離很遠的中心有相互交通的必要，就在國會內通過了一種一千萬鎊借款的計畫，專用於國內公共工程，尤其是用在鐵道上面。就當時新西蘭人口論，祇有二十五萬白人（四萬五千毛利人在外），這當然是一種大膽的計畫，但是國會卻還更進一步，在以後十年中，殖民地的債務竟然自七百八十四萬一千鎊加到了二千七百萬鎊。長距離的鐵道築成了，據說這裏頭有好些敷設得沒有系統，建築得十分糜費。既然大量款項的支出，當然需要不少的工人，於是吸引了大批殖民，結果一八七一年至一八八一年間人口幾乎加了一倍。地價漲得很快，礦工的移入還在繼續，新工業也開始創辦了，城市發展了。土地上和商業上狂熱投機的時期過去以後，跟着的當然是一般的蕭條，殖民地經過了好些年頭還沒有復元。首先出現的是痛苦和貧窮，其次是不幸的殖民，希望既然打破，就想求政府援助。負債既多，不能不加稅，於是入口稅提高，現行保護關稅的基礎就在這個時候樹立了。

殖民地國會的職務，自省議會消滅以後越發重要，國會內部的派別也越發顯著，雖然一時之內，選舉區裏還沒有選舉組織，同時在國會內黨的紀律還是很弛懈的。後此十五年間，政府的大權

操在保守黨人手裏，他們擁護大地主和富商的利益。保守黨的反對黨爲自由黨，自由黨中最重要的人物是葛纒爵士(Sir George Grey)（從前曾當過兩任總督，現爲政黨領袖），一個很出色的人，意見是激進的，性情是要人家服從的，智能是優長的；但是缺乏了國會事務所需要的機警和忍耐。當他充任國務總理的時候，他主張擴大選舉權，這迫使後任者不得不在一八七九年通過了一個議案，確立男子選舉權。男子選舉權實行以後又把複數投票取消，於是新西蘭真的變成一個民治國家了。不過，在最初看不出立法上有什麼重大的變更。國會所注意的問題，大半是土地問題和財政困難，後者都是由於公債的增發和商業的蕭條，而成爲嚴重的。有利工人的提案也通過了幾種，而選舉上運動工人的傾向也比從前來得顯著。不過閣員和議員，無論屬於那一黨，大概都出身於富厚而受過教育的階級。他們都是地主，商人，律師及其他自由職業的人，有的思想和情操比別人激進一點，可是未曾因爲社會同情和政治意見的不同而分成派別。假使我們可以說新西蘭政客當中也有學說的話，至少很少有理論的激烈分子。他們注意當前的問題，注意怎樣取得權力和保持權力，因爲政黨勢力的平衡時常更迭，他們把很多的時間和努力，都放在連續的政權爭逐之

中了。

關於這一種的爭逐，工人還沒有開始參加。誠然，他們自有選舉權的時候就實行選舉，而大多數工人都選舉自由黨人。不過他們不是精明的政治家，他們的領袖多注意於工會的設立，罷工的進行，以及其他勞資糾紛。自從勞工階級逐漸擴大以後，勞資糾紛亦日漸增加。

一八九〇年新西蘭運命攸關的選舉到期的時候，情形就是這樣。那時候憲法已經具有現在那種的民治性質（但有兩點除外，關於這兩點下面就要述及），並且自從一八九〇年以來憲法未曾有過改變，憲法的成立，即代表有效率的民治開始，我們略述憲法上的要點，當然是很方便的。國會由兩院合成。衆議院議員，一向是七十六人，此外另有議員四人代表毛利人。衆議院議員按普及選舉制選出，任期三年，由人口大約相同的區域選出。每一個議員每年薪水三百鎊。選民祇能在一區投票。

參議院在一八九〇年議員人數爲三十六人，由總督任命，任期終身，換句話說就是由當權的內閣在出缺的時候任命。參議院對於財政事務實際上沒有權力，也沒有力量推翻內閣或樹立內

閣，但除此以外，參院立法上的權力和衆院一樣。議員的數目沒有法律上的限制。不過這種規定已經改變了。關於這一點我們往下再說。

行政權名義上屬於英王所派的總督（通常任期五年），但是實際上屬於內閣，換句話說，即屬於衆議院中多數黨的領袖。這實在是英國所有自治領地的普通政體，它把最後權力的中心交給實行選舉的大多數公民，這種權力就藉衆議院多數所擁護的內閣行使。它的民治性質只受一種限制，就是參議院有權利修改或拒絕衆議院交來的議案，不過財政案不在此例。

新西蘭的選民和其他地方的選民一樣，大部分都是貧苦階級，他們不曉得自己的權力有多大，正同英國勞動階級在一八六七年條例頒佈以後經過了許多年頭還不曉得自己的權力一樣。但是到了一八九〇年他們覺悟了。在羣衆之間，發了不安的現象。就中農人因爲得不到他們四五十年來所呼號要求的小規模的田產，尤其感到失望。他們責備以前人的沒有先見，把大部分良好土地都歸到了大地主手裏；又責備歷屆內閣的無能，它們零星出賣或租借小公有地的計畫不能滿足人民合理的希望。跟着——一八七〇年的繁榮而起的蕭條，始終未曾完全消滅，雖然現在大牧場

主人因爲羊毛的輸出頗爲繁榮，又因爲發現了運輸冷藏羊肉赴歐的新方法開始賺得許多利益，這兩種情況使地價高漲，和小買主非常不利。在國家大舉借債的當兒，職業機會一個時候很普遍，城市勞動人口就跟着增加，他們現在是既不安定也不快樂，一方面繁榮時候入境的人現在多半移出，他方面未移出的人依舊感覺痛苦，並且許多職業都實行了血汗制。他們領袖的努力，一向是在於以罷工的方法去提高工人們的工資和改善工人們的勞動狀況。但最大一次的罷工，卽爲防止輪船公司僱用非工會會員而發生的罷工，卻失敗了，工會的存款差不多用得乾乾淨淨。他們個個心灰意懶；時會的艱難和蕭條的市面使得他們不得不採取一些比較有望的新方法。大家都感覺到變化快要發生，各階級都覺得工業問題的危機近在眼前。在這種局勢之中，自由黨的領袖，在小農人中已經有了不少的信從者，自然會轉而要求工人領袖的贊助。而工人領袖也很願意和他們攜手，工人領袖認爲凡是罷工得不到的東西，總得要用別的方法去取得。果然，一八九〇年的選舉，自由黨大敗了保守黨內閣，並且有五位工人出身的贊助自由黨分子加入了鮑冷西（Bainbridge）所組織的自由黨內閣。當他所欲實行的大膽的立法計畫給參議院阻撓的時候，他決定先

對付參議院自己，於是就在衆議院裏通過一個議案，把參議院議員的終身任期改爲七年任期。當日參議院三十四個議員之中，祇有六位是擁護內閣的人，當然就拒絕這個提案，內閣立即請求總督加派新議員十二人，因爲參院議員的人數本來未曾規定定額的。總督覺得這種變更未免過甚，拒絕加派至九人以上。於是這事就轉到倫敦英國政府，英國政府遵守一向准許自治領地解決地方事務的習慣，就指令總督採納內閣的主張，再加任議員十二人（當中四個是工人），而減短參議院議員任期的議案也終於通過。自從這一次改變以後，參議院在一個時期之內雖然還繼續奮鬥，還繼續開會和辯論，但已經成爲無關輕重，再也不能有效地阻止民選的衆議院的行動了。一八九三年總選舉的時候，自由黨在衆議院佔了超出二十二席的多數。這個時候所企求的目的既近在內閣腳邊，內閣當然會加倍用力去實行那些擴大國家行動的政策，這種政策使得新西蘭立法上的經驗成爲舉世注意的東西。這事是在另外一位國務總理塞唐領導之下做成的，他是近代民治政治所產生的最出色的領袖之一。

（註一）一九〇八年文官條例（Civil List Act）規定行政委員會內兩位不管部閣員的毛利人，應給予薪金。

## 第五十四章 塞唐和他的政策

塞唐於一八四五年生於蘭開夏聖海倫（*St. Helien*）地方。他的父母全是小學教員，那時候小學教員的地位比現在要低些。雖然有了這些便利，他並未從學校得到什麼教育，因為他天性活潑好動，不喜歡書本。在一家機器店學習五年以後，到了十九歲就跑到澳洲去採金求富。在澳洲找不到金，他又由墨爾本渡海到新西蘭，到了新西蘭以後他又幹開採金礦的事業，不久就在南島西岸庫馬拉（*Kumara*）地方開設了一家旅館和商店，這個旅館和商店他的朋友固然稱之為商店，而他的敵人卻稱之為酒館。（註一）在此地，他的活動能力和誠懇態度使他能够在瓦登（*Wairarapa*）礦工法院裏做了礦工的律師，並且成了地方政治上的一個領袖人物。一八七九年他當選國會議員，為擁護當日國務總理葛纒爵士的一人，並且繼續為眾議院議員，一直到一九〇六年逝世。逝世的時候他還不過中年，可是這些年來繼續努力，沒有休息，身子終於支持不下而病倒了。

他的品性和經歷值得我們深長的注意。他沒有什麼書本上的知識，不願意爲知識而求知識，甚至不懂得經濟學和立法的基本原理。他也沒有滔滔雄辯的口才。他的演說既然沒有技巧，又不溫雅，拉出一大串事實使聽者覺得厭煩，甚至沒有那些情緒熱烈而言辭鈍拙的人有時用以振作聽者的理想主義者的語調。但是他卻有力量和推動力。他說能夠在他想說的時候說出他所要說的話，並且說得能夠引起人們的注意。有一次他對一個訪問者說過：「我想已經嚕嚕嚕嚕的够了，也够乾脆爽辣了，我沒有你們那種拖泥帶水的話，也沒有委宛曲折大兜圈子的話，我祇能剖肝瀝膽的說話」。有人很適當地批評過：「他永久不會估定比較好和最好兩者間的確切價值，似乎也頂不能相信，一個強有力者所適合的言詞，實在就是最有力的言詞」。當他要討論一個問題的時候，他很勤懇地去搜尋事實，並且很正確地記住那些事實。在國會裏他那一種絲毫不肯讓步的堅持和強硬的意志能夠消滅一切反對，而顯在臉上的那種堅決態度，因爲他那龐大的身軀和火神似的胸膛，特別可以感動人家。

除了這種力量之外，他還有其他十分有用的特質。如他的和藹態度，他的悅人笑貌，他的誠摯



握手，雖然嫉妒他，卻從來不懷惡意，從來不想報復。他和人民合得來。他由民衆出身，而民衆也以有他爲榮。他記得每個人，記得每個人的容貌，曉得怎樣去對付每一個人，所以在國會外比在國會內更能够鞏固他的勢力。就是他的反對黨，也覺得不容易恨他。有了這些天才，又很爽快地沒有什麼顧慮，他自然是國會裏一個敏活的領袖，理解迅速，判斷靈敏，曉得怎樣讓步和什麼時候可以讓步而不至示弱。（註二）

有人責備他迎合羣衆心理，的確他俗化了新西蘭的政治。權力是他的熱情所指，雖然他不至因爲能得民心而感到何種驕矜，可是他有虛榮心。不過他不僅是一個完全祇圖私利的人或運動選舉的人。他的心腸是仁慈的，他的確想改善他出身所自的民衆的狀況，和光大民衆的生活。他是值得被紀念的那些出身民衆而始終處在民衆地位的少數羣衆領袖當中的一個。一個出身這樣卑微的人，很少能够躋到高位，就是在革命中的法國，在美國，在瑞士也不容易。不過這一位新西蘭人，假使他生在法國第一次革命時代，他一定也能够佔到一個顯著的地位，好比他能够在時常叛亂的古希臘城裏佔到一個重要的位置一樣。革命使得人人都有機會，可是塞唐則不待亂世亦可

發跡。近代沒有幾個比這位民衆領袖更顯著的人物，他沒有學問，沒有口才的，卻能夠保持他的權力。（註三）

一八九三年的選舉，使塞唐（鮑冷西死後他繼任國務總理）得到二十二席的過半數，日後三次連續的選舉鞏固了他的勢力。雖然當初幾年，因為參議院阻礙他的計畫不免暫有停頓，可是在他當權的十三年中，他通過許多議案，假使我們想到這些議案的數量和重要，他的成績實在是近代史上罕見的。大部分的議案都是爲着勞動階級的福利而通過的，還有好些議案擴大了國家行動的權力和範圍。塞唐自己並不是一個社會主義者，其實他不是有任何主義的人，沒有什麼理論，只曉得注意時代的需要和政局的危機。就是他的內閣，也不能說是歐洲那種意義的社會黨內閣。靠着自由黨人和勞動階級的投票（勞動階級雖然沒有什麼組織，勢力已經開始澎漲），他能夠滿足勞動階級的希望而又不致觸怒自由黨人，並且能夠得到貧窮農民的贊助，以至於國內大部分輿論的贊助。但是他的內閣之能夠繼續抓住議員和選舉區，不單靠這種贊助而已，也不單靠他塞唐個人的優勢。塞唐是位最聰明的政黨管理人，向來就毫不遲疑地利用政府推薦官職和市

惠的權力去戰勝反對黨或收買反對黨，他認爲事所當然沒有什麼錯並且因爲坦然承認差不多緩和了人家的批評。凡有益地方或者可以增加地方收入的支出，如建築道路，鐵道，橋樑，改良港灣等公共工程的費用，塞唐總是很慷慨地籌撥。沒有人責備他或他的內閣假此自肥。新西蘭實在是最廉潔的殖民地當中的一個，也實在是最廉潔的民治社會之一，在這一方面堪與瑞士比美。不過他雖則偶而也撥款接濟那些不贊助他的內閣的地方，他利用公款來達本黨的目的，總大大地損害了政治的風氣。

這些方法和那些因爲得了酒商的贊助而後通過的法令，使得他的權力能够維持下去，雖然有人以爲他的威望在他逝世以前已開始在減退了。當他的晚年國家立法的速度漸漸地慢了下來，這時候他的一二位最能幹的同僚都不復同他合作，並且工會領袖既然不斷希望政府有新讓步，也漸漸不安分起來，又因爲受了澳洲工黨的猛進的事例的刺激，很想脫離自由黨而獨立。塞唐死後，他以後的兩個繼承人依舊遵循他的法度而保持着自由黨的多數，同時立法的速度卻更加慢了。他們因爲小農階級的擴大而開始衰弱，因爲小農人有了財產就比較保守了；等到工人看清

工資的增加有了定限，兩黨就開始分道揚鑣。而且這一個內閣正同別的當權過久的內閣一樣，選民就覺得牠不大新鮮。『結果行政大權的擁有祇有招致毀滅。因為安定，乃產生懈怠，甚至產生腐敗，長久的任期引起懷疑，不滿和嫉妒』。（註四）可是內閣還能夠維持下去，自然免不了要用『行政方法』，雖然到了一九〇八年選舉的時候大多數工人脫離關係，選舉他們自身的候選人。最後到了一九一一年，反對黨佔了小多數，在改革黨名義底下組織了一個內閣，內閣特別注意土地問題和財政問題，並且設了一個文官職務委員會，但並無想廢止前屆內閣法令的企圖。

一九一五年的選舉，工黨在七個選舉區裏都得到議席，此外各選舉區都贊助自由黨人，但是改革黨比這兩黨都多一點。不久（一九一五年八月四日）歐戰發生，改革黨和自由黨混合，組織國民政府，一直維持到一九一九年自由黨退出為止。（註五）

塞唐內閣所通過的立法，既然引起了他國經濟家和政治家對新西蘭的注意，那末這些立法，尤其是具有國家社會主義意味的立法，實在值得我們詳細審視。但是在我開始研究以前，在我研究過了而又跟着敘述新西蘭的現代政治狀況和輿論以前，我要說一說地方政府，教育，文官職務，

這樣纔可以說對政府的機構，有了完備的敘述。

在大不列顛所有殖民地裏，新西蘭的地方政府制度可說是最完備的了。在鄉村地方有州議會，在州議會底下有公路部，州議會和公路部都是每兩年選舉一次，按照公民的財產估價給他一票，二票或三票。它們的職務包括除教育，救貧，和警政以外，所有的鄉間各種工作。市議會每兩年選舉一次，市長民選，不是跟英國一樣由議會選出，而是跟美國一樣由選民直接選出。資格是自由保有不動產，納稅或居住三種，但是關於公債或租稅的任何提案，單有最後一種資格的人不能參加表決。議會的職務包括『街道，溝渠，電燈，電車，消防，工人住屋，市場，橋樑，渡船，自來水和水力，公共圖書館，公園的管理，並且也可以捐款供娛樂和教育之用。有戲院的市邑不祇一個』。（註六）

新西蘭各地當局的全部債務（對政府的負債三百八十五萬一千鎊除外），在一九一八年爲二千二百二十六萬鎊。自治領地政府每年撥款補助市議會，補助州議會者爲數更大。地方機關的人員一律不支薪金。裁判長斯道德說過：『祇要想起我們地方團體那樣多，我們就要曉得至少有數千人不取報酬而管理着地方事務』。他又說：『不知不覺之間也許犯着過誤，但是直到現在

（一九一四年），沒有人說過任何地方團體或地方團體裏的辦事人員有腐敗或欺詐之事。」

（註七）我在新西蘭的時候，曾問過許多的人，他們一致證實地方政府行政的誠實。

在鄉村地方，政黨政治和選舉沒有什麼關係，但在城市情形又是一樣，一九一三年工黨在四個大城都曾提出候選人參加競選。市政府准許選舉採用比例代表制，不過這個權利至現在止很少行過。（註八）

警察完全隸屬於自治領地政府，自治領地政府委托一個委員會管理。一九一九年警察不過八百七十八人已經够維持一百一十六萬人的治安，平均每一千三百十九人有一個警察保護。此外還有一種可喜的事實，就是在新西蘭本地出生而年滿十五歲的人，佔全部人口百分之六十，出生於新西蘭的人，在全部獄囚中僅佔百分之四十三。（註九）

教育也完全由自治領地政府興辦，教育行政交給十三個民選的地方委員會和學校委員會處理。爲了學校裏宗教教育問題，一向有激烈的爭辯。一九一四年曾提出一個議案，規定學校應該教授聖經，並且應該許教士在適當的時期到學校教授各派信仰的學生，但是這個議案受人家猛

烈的反對，最後因為歐戰發生終於擱置。除了這個問題以外，學校並不牽涉及於政治。初等小學教育，是強迫的和義務的，至於中等教育，凡學生於相當年齡而成績又達到某種程度者亦可以免費。實際上，在新西蘭本地出生的人絕無文盲。但有一部分工作尙未完成，那是最重要的一種工作。大學至今不過一種考試機關，分處四大城市合為大學的四個專科學校，雖然很有用都值得維持，卻沒有一個有大學所需要的設備。（註一〇）沒有一城願意讓真正美國或歐洲式大學設於在別的地方，甚至也不願設在首都惠靈頓（Wellington），總想把國內最高的教育權力和各種的學問集中在本地地方。工程教育和其他專門教育的設備都不錯，並且也很充分，不過專為教授應用科學而設的機關，無論在實際上怎樣有價值，未曾彌補缺陷。第一流的教授人才尤其是必要的，因為新西蘭離歐洲知識上的影響太遠了。這些影響誠然也可以藉書本達到新西蘭，但是祇有電話裏那樣微弱的聲音。

## 公務

恐怕祇有少數國家，也許簡直沒有一個，公務員和全部人口的比例有新西蘭那樣多，這是因

爲沒有一個國家會爲人民的福利擔任了那樣多的工作。一九〇九年，有一位閣員說過全國一百萬人中有十三萬人直接倚靠國家，並且據說這個數目現在已增至十五萬人。不過這種推算，似乎是在四萬國家公務員之外，加上退老公務員（一萬四千人），並且假定每一個公務員的家庭有兩個半人而合成的。所以文官職務的狀況，是值得特殊注意的事，它影響及於大部分人民的幸福和他們所辦的各種公務的效率。

在這裏我們要特別注意四個問題：加入文官職務的方法，公務員的任期，升遷制度，以及文官職務和政黨政治的關係。

登進 加入文官職務用考試方法，人民年滿十四歲都可以與試，所考的不過一些簡單學科，所以不能夠證明考生有什麼智能，雖然可以表示他們的勤勉。這種辦法不適用於鐵道，鐵道職員由鐵道部長選派，至於郵電人員的任免則交給一種非政治性質的委員會。立法機關的議員往往壓迫閣員任命他們的親友，並且覺得這是他們選民所希望他們做的各種職務當中一種最不合意的職務。據說有一位議員告訴過人：「公務員候補者所寄來的自薦函簡直弄得心煩意亂；男的



女的，甚至兒童，都想做官。』另外有位議員說過：『國會議員大約就是勞動經理人（Labor agent），選民總以為我們對於政府方面有相當勢力，而且可以利用這種勢力給他們謀事。』（註一一）

任期 目前任用私人的弊害，假使不是新西蘭採用英國公務員任免的方法，一定會更加嚴重，所謂英國公務員任免的方法，就是假使沒有重大的過失或者顯然不能稱職，公務員的位置是永久安定的。新西蘭沒有美國過去以至現在還未能完全消滅的那種分職制度，也沒有因為內閣的改組，而更換全部公務員的事。

升遷 本來公務的效率，全看才具優長的人能不能躋到高位，這句話的意思，就不啻說把選賢與能的大權交給各部部长，但是部長不見得都能够抵抗國會議員依照上述方法所施的壓迫。那末另一方法當然是年功升遷。年功遷升，就是和各級考試同時實行（新西蘭曾試行過這個辦法），除了祇要憑藉經驗者以外，也不能擔保行政上的能力。所以新西蘭一方面受了閣員選任的害，他方面受了年功升遷的害。新西蘭本來是一個新興國家，不像英國有那樣長期的習慣和固定的成訓能够拘束閣員，使他不敢任用私人，使他覺得應該選任賢人擔任重要的職務。一九一二

年爲改良起見，特意頒佈了公務員任免委員會條例，一個正委員和兩個副委員共同管理公務，惟鐵道、國防和警察除外。假使不服委員會的議決，可以向另一三人委員會上訴，三人當中一人由政府，在公務員中擇一任命，還有一人由公務員自身選出。委員會是離內閣獨立的，委員可以由國會免職。不過有人正想使這個委員會的職權，直接受國會監督。

公務員的參加政治 雖然早就規定公務員除了紀錄他們的投票以外，不得積極參加政黨辯論，可是這個規則未嘗嚴格遵守。議員嘗抱怨說當塞唐內閣時代，公務員在選舉的時候聯合起來有意反對他們，並且有人覺得在有些地方，除非他投票贊成那個政府，就不能夠在那個政府底下做公務員。（註一二）但也有其他的人告訴我，有好些人雖然本來並不反對內閣，結果也投票反對內閣。一九〇七年，有位工人因爲在工黨會議席上提出一個不利於政府的議案而被解僱的時候，這事當經提出國會討論，國會結果擁護政府的行動。一般人都覺得，假使政府不支配文官職務，文官職務就要支配政府。他們團體的人數既多而又繼續增加，假使他們也參加擁護無論那個肯給他們優厚報酬和有利條件的政黨，那麼就不免要變成政治上的一個危險的因素，從前英國頗有此

種情形，而在澳洲這種情形比英國還要嚴重。不過從沒有人說過，就是團體人數最大的鐵道工人，在這一方面有過過分的舉動。不久以前鐵道工人雖然有過一次罷工，平常因為恐怕失去長期服務的恩俸保持相當程度的安靜。

新西蘭人所告訴我的意見，都可以證明高級公務員很有效率並且十分廉潔。不過，在他們一羣裏祇有少數人具有西歐那種長期任職的各部次長的才幹。

我們現在進一步討論新西蘭實驗的立法，新西蘭就是爲了這種立法纔享到半社會主義國家的盛名。

塞唐先生無限的精力，立法機關裏贊助他的大多數議員，和他對於人心的支配，使得他的內閣在一八九三年以後完成了不少專爲勞工利益而設想的法律，在近代其他國家中很少有這同樣的事情。其中許多的法律可以不必特別注意，因為和歐洲及美國有些邦所制定的法律一樣，所以我現在祇注意那些可以表示民治政體的趨向或大大擴充民治國家的職務的少數法律。這裏頭大部分都不是出於塞唐先生的腦子中的，因為他的腦子是沒有創造力的，可是假使沒有他的

毅力和他在國會內外所佔的優勢，恐怕不能夠消滅社會上富人階級的抵抗而安然通過兩院。我現在先說土地政策，土地政策上得到勝利的不是他，而是由他的同僚土地部長一位有勢力的蘇格蘭高地牧畜者麥肯基（John M' Kenzie）所發起，通過，並推進政府議案的。（註一三）

### 土地立法

當一八九一年自由黨和工黨的混合內閣開始解決土地問題的時候，這個問題並不是一個新問題，實在已經有一個悠久，複雜，和多變化的歷史。當殖民地初年所有土地（除留給毛利人的土地外）盡由政府處分的時候，不幸犯了可悲的錯誤。政府雖滿有好意，卻很少遠見。大塊土地全轉入投機者手裏，結果當一八七〇年後數年間，入境的人民希望領取農田的時候，最肥沃和位置最好的耕地已經告罄，同時一八七〇年開始的繁榮（福格爾借債的結果），又提高了地價，使得小買主無力購買。此後，立法方面一再設法革除這種最初所犯的錯誤。有幾種試驗失敗了，就放棄了；至一八九一年所做的並不會十分滿足人民合理的希望。在那一年，五百八十四人一共佔了七百萬英畝的土地，而全國宜於耕種或畜牧的土地不過四千四百萬英畝，等到一八九四年四百七

十九人佔了一千五百萬鎊（土地未改良以前價值）的土地，同時三萬八千四百六十五人佔了二千三百萬鎊（土地未改良前價值）的土地，換句話說，就是全部地主中有八分之一竟然佔了全部土地之五分之一。所以使得田產容易取得，和減少大地主而增加小地主以改良社會狀況和經濟狀況，已經變成人人贊成的一種目的，不過關於手段各人的意見卻相差很遠。

一八九二年自由黨和工黨的混合內閣廢止租額百分之五永租公地同時可以出價購買的制度，代了一種租額百分之四永租而不能購買的制度，並且限定每一租戶祇能租頭等地六十英畝或次等地二千英畝。新制下的租戶，馬上要求自由購買保有不動產。這種權利他們終於一九〇七年得到，不過規定地價應按購買時的資本價值，不能照租借時的資本價值。同時又把永租制廢止而代以六十年的租借制，規定六十年期滿重新估價並且依照重定的地租重新出租。但是舊日保有制度下的租戶存在的還有不少，有的是在永久租借而又有權收買的制度下保有土地的，有的是在永久租借但是無權收買的制度下保有土地的，他們人數衆多，就構成了一種有力的團體。最近有位權威說過：（註一四）

「國家佃戶人數一多以後的最大危險，就是他們能行使政治的壓力。一九〇九年，國家佃戶有二萬五千二百零四人，佔地一千八百二十六萬四千零六十三英畝，並且祇要有細微的機會能夠取得自由保有不動產，他們就要設法利用爭取，並且他們的要求會得到四萬五千自由保有國家土地者的贊助，其中大多數都熱烈擁護他們所享受的保有權。就是他們不能夠取得自由保有不動產的權，他們至少也要在蕭條的時候要求減租，正像從前他們做過的那樣。一九〇五年土地委員會開會的時候，有一個證人被追不過終於說出他個人贊同自由保有不動產的理由：「我相信自由保有不動產，因為如果他是一個自由保有不動產的人，遇到不景氣的時候，政府會求助於他；反之如果他是借租人，一遇到困難的時候，非得向政府求助不可。」

關於國有土地問題，現在尚不能認為已經解決，上述那位權威又發表了下列一段的意見：

「國有的利益未免言之過甚，並且也不容易證明新西蘭因國有所得的任何利益，就不能從加以土地稅的自由保有不動產制得到。假使過去立法上的努力集中在土地專利的預防和自由保有農田上更稠密的拓殖，那末進步也許會比過去所用的方法所能得到的更多些。」

當着試行各種各式國家租借的時候，依照自由保有制度出賣國家土地的計畫也繼續進行，但是附有兩個條件，第一，「買主一定要居住本地並且實行土地改良」，第二，已經保有規定田畝

數的人不許再買。一九一二年當權的改革黨內閣，將土地公賣的收入，積成一筆基金以備收買土地之用。

除了處理殖民地開始拓殖時候已屬於國家的土地的計畫以外，政府還要努力滿足國人保有小田產的希望。一八九四年塞唐內閣通過一種議案，授權政府利用強制收買的方法取得私人地產以便實行更稠密的拓殖。『這樣取得的土地按照一種三十三年期滿永久重租的計畫處分，租金合買價之四釐半。到了三十三年期滿重租的時候租金合地價之四釐半』。（註一五）規定每年爲此用途得支出七十五萬鎊的總數，其實再大的數目從前也曾這樣用過。大部分的收買都是雙方同意，沒有採用強迫方法。但是收買所用的款項，是政府向英國借來的，而政府所收的地租尙不<sub>能</sub>够付公債利息和收買費用。並且近年來因爲國內的繁榮，地價高漲，所以在一九一四年以前，很難再憑一種容許租戶按照他們所納得起的租金分租的價格收買。（註一六）所以獲得田產的租戶得到利益雖然是不可否認的，但是租戶得到利益的時候，整個社會卻受了損失。這實在不是健全的財政政策。現在英國借款的利息率已經提得很高，那麼這種政策還能夠繼續下去麼？自從紀元前

第四世紀羅馬共和國以來，許多國家都不能夠圓滿解決公有地的管理和處分的問題，那麼可知即令澳大利西亞殖民地算有過去的經驗可以憑藉而歷屆內閣仍不能做得更好，也沒有什麼可怪了。新西蘭建國的時候沒有既得利益已經根深蒂固的土地貴族固然是它的一種便宜，但是受最初二十年的錯誤的害卻很不淺。塞唐內閣雖然未必都够很妥善地應付這種禍害，總算能够很勇敢地應付這種禍害，實行值得稱爲塞唐內閣的一種政績。不用沒收田產的方法，在金錢上雖有重大的損失，塞唐內閣的確改善了當日的局面。繼塞唐內閣而起的人，更加明白贊助自由保有不動產計畫，小田產一直增加，反之大地主因着從事農業人數的增加而漸漸減少了。

寫到這裏，還要補充幾句。近年來政府因爲國內有三種不同的見解，覺得十分爲難，十分惶惑。一派主張土地全歸國家，就用土地上的收入來支付國家費用。另一派主張土地私有制度和其他生產工具的私有制度應該一律廢止，以便確立一種集產主義制度。還有第三派爲了政治上的理由和滿足民衆要求的緣故，主張盡量創造增加小自耕農的人數，使與北美和法國許多部分相同。有時想滿足這幾派的意見，有時又想對這一派或那一派讓步，新西蘭的土地政策也就因而游移



不定而多變化了。(註一七)

## 財務行政

收入 在新西蘭正好同其他人口稀少富人無多的新國家一樣，入口稅總是成了一種最便利的租稅，因此入口稅還是國家主要收入的來源。入口稅的課取，其始專為收入。但是到了現在，城市工人似乎不見得有充分的就業的機會，他們認為這是由於英國製造貨的競爭，使國貨不能立足所致，因此就進而把入口稅看做保護本國生產者所提高價格的一種手段，因此取得了保護關稅的性質。自此以後新西蘭的關稅保持着這種性質，並且逐漸推廣發展着。在塞唐內閣時代，關稅又更加提高，因為他熱烈相信保護貿易，決定在英國宣傳保護貿易主義，認為不論國家的經濟狀況怎樣，保護貿易總可以普遍適用。提高輸入關稅原意本在增加蕭條時候的收入，但製造家眼看他們的地位，因而大形鞏固後，就壓迫政府一再提高，同時工人方面，以為提高關稅他們的職業機會即可以增加，自然也贊助這種壓迫，保護貿易政策得到了勞資雙方一致的贊助，就變做了本國確定的信條。保護貿易既產生收入；又為市民所贊成；至於農人或者根本沒有看出他們所荷的負

擔，或者也願意爲了他們所認爲的公衆福利而甘願負擔。恐怕澳洲貨品競爭的心理，便是阻止使新西蘭加入澳洲聯邦的一個理由。塞唐是位熱心的帝國主義者，當他提出優惠英國入口貨的建議時，並沒有遇到什麼反對，因爲所謂優惠，並不減少英國貨的入口稅，那是提高他國商品的入口稅。無疑地入口稅幫同維持了新西蘭某種的工業，要不然的話，恐怕這幾種工業早就失敗了。不過這種政策目前是否和國家有利，或者將來是否和國家有利，仍是一個問題。（註一八）

一八九一年鮑冷西所定而由塞唐內閣繼續奉行的財政政策，還有兩種特徵：一種是土地稅，一種是所得稅，所得稅區分等級，課於所有各種所得，惟土地所得除外。前一種的目的，不僅在於籌款，並且在於分散大地產，這種目的前面已經說過也會用其他方法以求實現的。因爲要使土地稅能夠達到這種目的，於是決定土地稅應該按照地價課於地產。一八九一年以來實行的普通土地稅，適用於所有五百鎊（未改良前價值）以上的財產，五百鎊以下者免稅。日後，又實行一種等級土地稅（一八八七年），由福格爾斯道德混合內閣首先提議，課於所有五千鎊（未改良前價值）以上之財產，到了一九一七年廢止，二者的差別，結果祇有一種等級稅，凡土地的未改良前價值不

及一千鎊的，每鎊課稅一便士，然後逐漸提高一直到十九萬三千鎊，每鎊稅七便士爲止。一九一七年至一九一九年，又就原有稅額，加了百分之五十的附加稅，於是每鎊最高的稅額達十便士半。對於居住他處的地主又就這等級稅加上百分之五十。縮小大地產的目的，祇達到很少的一部分。目的達到越多，稅收越少。等級所得稅對於本地居民三百鎊以下的所得免稅，三百鎊以上課稅，逐漸上升一直達六千四百鎊的時候，每鎊課七先令六便士。這兩種租稅，當然受大地主和富人所反對，但是大受小農人和勞工階級的歡迎，所以容易通過，也容易維持。因爲國內繼續繁榮，其在英國市場中的羊毛羊肉牛油和乳酪，維持很高的價格，使得人們儘還負擔得起。此外還有遺產累進稅。英國在一八九〇年實行等級遺產稅，一九一一年實行等級所得稅。一九一六年美國國會定了一種等級附加稅。無論如何，新西蘭在英語國家中總可說是首開先聲的。

這個大至和新西蘭國富成比例的租稅又怎樣使用的呢？一九一四年國債共計九千一百六十八萬九千鎊，到一九一九年共計一億七千萬零一百二十五鎊，每年利息和減債基金共計八百萬鎊，一九一四年至一九一八年歐戰時期又增加了七千萬鎊。一九一一年自由黨和工黨混合內

閣秉政的時候，共計三千九百萬鎊，一九〇九年爲七千萬鎊，一九一〇年爲九千一百萬鎊，按歐洲人口計算，每人負擔一百五十一鎊。新西蘭既沒有海軍而陸軍軍費又很小，爲什麼一九一四到一九一九年以來的公債加得這樣快呢？大部分公債都用在再生產的公共工程上面，例如鐵道和道路，又有許多則借給地方團體，由地方團體支付利息。其餘部分用以收買土地以便實行更稠密的拓殖，所收地租差不多和收買用款的利息相等，又用以借給農人使他能夠購買田產，又分出一點借給工人使他們能夠購置房屋；這樣用法，國家似乎沒有什麼損失，而農人大部分的成功全靠這初期的援助。不過就整個農業政策而論，也有相當損失，因爲農業費用中包括不少意外的費用，也要在一般收入項下開支。根據歐洲當代權威，我並沒有發現塞唐內閣至一九一二年或有什麼浪費——其實塞唐個人就反對浪費——和財政上的無能。（註一九）內閣行政好幾次表示過辦事能力，不過其使用的方法的確很寬濫，並且雖然寬濫，卻沒受人家什麼責罰，因爲直接稅實際上就是公民感得到的唯一租稅，是由社會上少數人負擔的。但使內閣執權的並不是這一部分人。在新西蘭行政各部分的大體趨勢，正和大多民主國一樣，都偏於增加支出一方面。譬如養老金在一八九

一年實行的時候（比英國還早十年），原有許多限制和限制條件，日後逐漸除去，結果支領養老金的人數大大增加，超過了因人口增加而應加的數量。一九一九年一共有一萬九千八百七十三人。原來養老金數目是一年十八鎊。一九一九年平均數目是三十七鎊。養老金的總數在一九〇〇年爲十五萬七千鎊，到了一九一七年加至四十八萬鎊，到一九一九年加至七十四萬三千鎊。（註二〇）養老金數目雖然很大，而救貧費並沒有減少，不過私人慈善捐款的確減少了。（註二一）據說新西蘭救貧法施行細則，因爲允許地方當局支用中央收入不免有獎勵奢侈的嫌疑；並且以新西蘭那樣繁榮新興的國家，而貧窮竟加得如此之快，怪不得一向樂觀的塞唐也常常批評而覺得惋惜了。（註二二）

支出的寬濫，就不說奢侈，這種趨勢因爲有上面所說的大興土木以博政治上的贊助的習慣，便更加嚴重；並且也更加容易，因爲自治領地政府向英國借款祇要三釐以至三釐半的利息。那些當然是快樂的日子，而這些快樂的日子目前不見得會有。過去雖然也有一種減債基金，可是減債基金祇爲裝飾而非爲實用，並且減債基金的用處不過如某政治家所說的，在表示政府願意於某

日某時還債罷了。(註二三)收入上所表示的伸縮，使人家覺得不必吝惜，並且人人曉得犧牲將來以娛現代是民治政府一種強烈的誘惑。

### 國營事業

在新西蘭政府所經營的許多企業和工業中，鐵道算是最重要的了。原來新西蘭是個新興的殖民地，沒有什麼私人資本可以用來建築昂貴的工事，並且除藉國家行動以外又沒有別的方法可以籌措資本，所以和國家前途的發展很有關係的事業，就落在政府肩上了。有幾條短鐵道由省議會建築，不過大多數都是由中央政府建築，尤其是在福格爾大膽舉債以後。目前兩條私有鐵道又給政府收買了，所以全國鐵道實際全為國有國營。我現在先從鐵道的建築，次從鐵道的管理，來研究國家行動。

建築 假使一個國家供給鐵道交通工具的事業祇要顧經濟上的理由，而不必顧及陸軍防禦和海軍防禦的問題，那末有兩個原則是應該注意的。第一，是應該根據一種有系統的計畫建築鐵道，幹線和支線彼此應該有適當的關係。第二，就是在商業上最需要鐵道交通而鐵道營業可望

獲利的地方建築鐵道，因為這樣的鐵道，纔能有利和維持完善的車務經營。但是新西蘭政府都沒有遵守。受了那些想藉運輸的便利來增加他們地產價值的人的政治壓迫，政府就往往讓步。幹線也許會被疏忽，同時卻在不需要鐵道而鐵道收入很少的地方敷設鐵道。全部事件都是零星做成的，結果不必要的成本大增，雖然我們也要曉得新西蘭根本沒有經濟中心可憑以敷設鐵道，因此鐵道設計也來得特別困難。鐵道部長儘可以繼續抵抗，但是遇到票數得失的時候難保不屈服，難保不受同僚的支配。這種情形早就發生，在普及選舉底下情形並不見得比限制選舉的時候更壞，因為地主之希望改良他們的財產正和勞工團體之希望門前就有職業完全一樣。比較可恕的，也是同樣不幸的，就是國內各地人民嚷着平均分配鐵道借款。塞唐一向懂得把握事實的真象，曾向國會說：『在我們沒把借債得來的公款很公平地用在每一部分以前，那些已經有了公平的一分的地方不應該再開着國家此後不應借債』（註二四）根本不大需要鐵道而在地理上建築又很困難的地方，堅持本地方所用的鐵道借款應該和營業有望的地方一樣。從前因為這種政治勢力的侵入，浪費了不少的金錢，使國家負了纍纍的債務。

管理 從前鐵道的建築和管理，皆操於公共工程部部长手裏。因經營而所受的損失，引起了許多的不滿，至一八八七年成立了一個由三人組成的永久非政治委員會，從此以後鐵道就由委員會管理。委員會實施了許多改良和許多節省。但是節省也可以招致不滿，因為那些因節省而感到不便的人，比因節省而受裨益的納稅人團體所唱的調子要響得多。當委員會想利用差別運費來推廣營業的時候，人們就說他們不公。參議院議員就再也不像從前那樣能夠給本地選民向部長要求特惠。多數新西蘭人都說委員會的優點在於它的獨立和祇知為整個社會服務的強硬態度，但也就是它的失敗之處。這事現在還在仍舊爭論着，但是無論如何塞唐內閣終於解散了委員會，設了一個鐵道部長，在鐵道部長之下政客們又恢復了勢力，節省的程度也有退步。部長的袒護，自然爲了政治上的理由，又風行一時，當一九一二年我遊歷新西蘭的時候據說正在風行。所謂袒護，不但包括把鐵道上的位置和職業給予日工工人，並包括在可以滿足選舉區的地方實行改良（例如建立車站）和在特別的地方給失業工人找工作。據說政治上的目的還有一種巧妙的方法可以達到，就是遇到一個選舉區裏兩黨勢均力敵的時候，就可把一部願投內閣的票的鐵道工



人引進這個選舉區裏，因而得佔勝算。

還有兩個問題要考慮一下：政府鐵道的財政狀況和政府鐵道的服務狀況。前一個問題不大容易考查，因為記帳方式，有時把應該記入收入帳的東西記在資本帳上，就不能夠表示事實的真相了。不過很明顯各路現在和過去營業都是虧本的，換句話說，收入不能夠和建築費的利息及營業費用相抵，所以一般納稅人受了損失。損失的原因，除了承認當初的錯誤，既使原來的成本過大，又使鐵道部敷設無利可圖的路線以外，據說是因為想繁榮國內和便利旅行運費定得太低。說到「繁榮」，這是一個廣泛的名詞，足以包括經營無利可圖的路線。為政治關係而建築和管理的鐵道，結果之一，就是減少了那些本來可用以建築實際上需要的路線的鐵道收入。有人說，因為擢升幹員就難免要受人家任用私人的責備，大家都想避嫌，損害了鐵道方面高級職員的服務。又有人說下級鐵道職員的工作不及私人僱主所得的工作那麼多。（註二五）至於旅客和貨物的運費，祇看勞工的工資就曉得是很低的，不過這種低微的運費自然也有理由，第一是便利人民的旅行，第二是便利貨物的轉運，假使提高農產物的運費，生產者就不免要怨恨。

車站的設備不大好，但是運輸事業很有效率，曾注意到國內的地理狀況，就是路盤也保持得很多。列車不多，因為農村人口稀少，而四大城彼此距離很遠。當一九一九年全部鐵路哩數為三千四十二英哩，就中二千九百八十三哩屬於國家。所有各線的標準軌幅，皆為三呎六吋，使建築費特別昂貴。

新西蘭國內沒有人想改變現行行政的系統。人們以為假使把各線交給私人公司，那末可怕的獨佔將要發生了。就是把各線租給私人公司，也怕各線將依租賃的方法多少失卻政府的監督。改良目前缺點的，還是恢復從前所設的永久非政治委員會，像一八八七年至一八九四年所設的和澳洲有幾邦所設的那樣。不過這種方法不會受國會議員歡迎，而他們的政治干涉勢力，祇有少數有思想的人纔深疾痛惡。所有承認現制度有種種缺點的新西蘭人卻說，無論如何現制度總比法美各國壓迫政府以致妨害公共利益的大鐵道公司來得好些。

除了建築鐵道之外公共工程部或者自行鋪設道路橋梁，或者又拿出錢來幫助地方當局鋪設道路橋梁。塞唐說過：「好些人說，假使沒有特殊情形，不應該加惠政府黨議員所代表的地方，我

可不是這個樣子的人』。『希望政府對於反對黨議員所代表的地方和政府黨議員所代表的地方一視同仁簡直是不合理而又不自然的』。(註二六)

其他零星的國營的事業 有些祇要略略提及一下便可以了。奧克蘭的牡蠣生育所，因為私人辦理的不善，經政府加以收回；政府又設立斑鱒和鮭的孵卵所，使得河中充滿了魚，因此創立了世界上幾個最好的捕鱒區域。政府又管理羅多魯亞（Rotorua）礦泉和間歇溫泉的名區，並且開辦旅館以備遊歷家住宿。政府又設立鋸木工場，廉價收買公共工程所需要的木材。還有一種比較重要的企業，就是政府開採公有地上的煤礦。一九〇一年煤，因為澳洲輸入的減少而價格大貴，據說這時候頗有煤產商人居奇，擡高價格。因此塞唐內閣通過了一個條例，開採西海岸上的國有煤礦。(註二七)目前政府還繼續開採，供給國營鐵道的使用，並且在市場上和私人礦主公開競爭。後者似乎沒受什麼損失，煤價雖然因為國有煤礦而穩定了，可是還是高的。不過政府加入煤業，可以妨害新礦的開採也許是可能的。礦主說他們能夠和政府競爭，因為政府開礦費用比私人開礦費用來得大，這不是因為工資不同，因為工資是受法律限制的，而是因為國有煤礦的礦工，做事鬆懈，

所以他們所賺的工資雖然和私家公司的礦工一樣而工作比較的少。還有一層，這些礦工根本不容易對付，他們的要求很苛，而工會也比較傾向於罷工。（註二八）

人壽保險和火險 政府經營人壽保險遠在一八六九年，那個時候新西蘭本地公司還沒有一家經營人壽保險。政府經營人壽保險成績很好，雖然近年來，私人公司勝過國家保險局而壟斷了大部分的營業。據說這些私人公司兜攬生意比國家保險局來得有力，並且它們和外界來往比從前頻繁得多，因此所需要的政府干涉也比從前少。一九〇三年塞唐內閣不顧私人公司的反對經營火險事業，因為私人公司成立組合，收費過昂，大失人心。當政府決定收取較低的保險費的時候，牠們極力反對，並且按照經驗，政府減費過多，事業的經營就大受影響。本來新西蘭火患的百分比很高，因為房屋多半用木料建築，有時還有地震。國家保險局覺得不得不提高保險費，但仍依舊維持存在以對抗保險商人的專利企圖，不過假使將來營業繼續虧損，恐怕有人會責備政府犧牲納稅人來討好保險人。

這裏還要提到一種備受人們贊成的企業。一八九四年物價跌落農民階級受多方壓迫的當

兒，塞唐內閣通過議案，許以五釐抵押貸款給予農人，本來田產抵押的利息通常由六釐至八釐，有時甚至在八釐之上。政府所以能夠這樣做者，實在因為政府向英國借款利息不過三釐或四釐，現在五釐借出，就有利可圖了。在這種農民墊款條例底下，政府經營貸款事業，結果解救了農人並且減少了公開市場上的利率。借出的款分期歸還，政府事實上也因這種事業得到了利益。（註二九）因了這一次的經驗，到了一九〇六年又成立另一條例，准許依照四釐半至五釐的第一抵押權借款給工人，使他們能夠購買住所。借款人的收入每年一定要在二百鎊以下，借款不得超過三百五十鎊。這種試驗在財政上大有成效，雖然批評家卻說，這兩種計畫使人相信無論什麼時候，任何階級在經濟方面受了損害，就可以希望政府出來救濟。同樣的批評也可以適用於人民失業的時候政府供給工作的辦法。（註三〇）

大河流的水力全由政府接收。政府現在還擁有一些自然森林，極其美麗而實際上應該慎重保存的森林，並且這些森林既然一天少似一天，政府就決定了一種造林政策改種外國樹木。因為本地樹木，雖有很多有價值的，可是長得很慢。（註三一）

## 附保護貿易論

「假使我們現在自問，假使新西蘭採了另一種政策將要發生什麼，我們就能夠追究保護貿易對於社會組織的影響如何。丹麥，同新西蘭一樣，已經採用了累進土地稅去分割大地產，並且靠着一種精密的合作制度去防止小農田又給人家吞併。但是——這裏頭便是丹麥和新西蘭不同的地方——她的一個大城哥本哈根（Copenhagen）所選出的社會黨議員對於政府並沒有什麼影響。他們全給農村工業的代表壓倒，農村工業的代表是倚靠着國外貿易的，所以極力主張自由貿易，假定新西蘭也採用了丹麥的政策，那末靴廠，布廠，置具廠，以及其他製造品恐怕永久不會發生，因為目前這些工廠之所以存在，就因為得世界上一種最高的關稅壁壘的保護。它們所供養的那一大批人民，決不會都集中於城市。反之，所有製造品的成本既然非常地低，農業上的利潤自然比現在大，實在可以大至能夠吸引農業人口的移入。並且農業人口的增加，可以比現在農業人口大好幾倍，因為生產費既然較低，那末大地方都值得芟夷和耕耘，這些土地就現在的生產費而論就不值得芟夷和耕耘了；這正和採礦一樣，減低後的生產費使劣等礦山也值得開採。所以有了

目前補救或防止田地變爲牧場的計畫，新西蘭在自由貿易底下所吸收的農村人口一定比現在多是顯然的。至於新西蘭會產出無窮多的自然生產物，像毛皮，羊毛，肉，牛油，乳酪，穀，麻一類也是同樣明白的。

「都市將因製造人口之移到農村大大縮小，因爲製造人口祇能於一種最高保護關稅底下存在。這有兩種方法補救。第一，進出口貨物既然加多，那末都市方面經營進出口貿易的人一定比現在多。但是，第二，有了自然生產物那末城市方面也有各種補助工業——屠場近處的肉場，而副產物還可以做罐頭食品，或者化成油脂，肥料，膠水物或膠，和肉，牛油，乳酪的冰凍廠。其實新西蘭的全部商業將大到能夠支持和現在一樣大的都市是可想而知的，因爲土地生產和靠土地生產生活的人比從前加多不少。國家也就會變成大國，並且發展得比從前更快；不過她的性質完全不同。農村人口會支配全局，並且要繼續支配全局」。

（註一）酒館曾領有執照，不過是用他叔叔的名義領出來的。

（註二）一個常有機會研究塞唐的觀察者告訴過我，他和普通選民的關係，比他同有才能受過教育的人的關係還親

密，因為他根本不理會得有能力而受過教育的人的心理作用。

(註三)塞格佛利說過，有位住在鄉下的法國人走遍了巴黎想找到那個叫做「國家」的東西，最後有人指給他看一座滿是辦公室的大建築，國家即在於此。如果他在新西蘭，就會有人一直領他到塞唐的房間裏。

(註四)見亥德和班福德合著的新西蘭的憲政史和法律 (Constitutional History and Law of New Zealand) 第三〇三頁。

(註五)一九一九年十二月的選舉，改革黨得四十八席，自由黨得十八席，工黨得十席，餘四席為無所屬。

(註六)見斯道德著新西蘭 (Sir. R. Stout New Zealand) 101頁。

(註七)見前書第一〇八頁。

(註八)歐洲的旅行者曾經說過，新西蘭有幾個市政府不大注意城市的美觀。例如奧克蘭吧，形勢很好，環境亦很有趣，好像是個天然的地質學和古生物學的博物館似的，因為我想這是世界上唯一的城市，四周有已滅的小火山，有些曾經給土人改築為堡壘過，但奧克蘭卻並沒有好好的利用這種天然的好處。

(註九)見一九一九年新西蘭年鑑 (New Zealand Year Book)。

(註一〇)一九一九年四個學院共有教授及講師一百十三人。

(註一一)羅西諾斯多華合著新西蘭的國家社會主義一書中所引，第二〇二頁。(Rossignol and Stewart: The State Socialism of New Zealand)。



(註一二)見前書二一二頁，現在公務員似乎已無此類的行動。

(註一三)有許多作家專門敘述和批評新西蘭的政治，並且特別敘述新西蘭最近立法上的試驗：這實在是新西蘭的大幸。這裏頭的第一本，也就是最完備而寫得最好的一本，是鮑冷西內閣和塞唐內閣的勞工部里維斯（Pember Reeves）所著的澳洲和新西蘭的國家試驗（*State Experiments in Australia and New Zealand*，一九〇二年出版）。不過這一本書祇述到一九〇二年為止。較近的有法國觀察者所著的三本書，一本是度涅先生的澳洲的曙光，一本是服亞孫先生的新澳洲，一本是塞格佛利先生的新西蘭的民治政體（*Democratie en Nouvelle Zeland*）。更近的有斯道德著的新西蘭，斯加斐德（*Guy Scholefield*）做的演化中的新西蘭（*New Zealand in Evolution*）（一九〇九年出版），德魯蒙（*Drummond*）著的塞唐先生傳（*Life of R. J. Seddon*）（一九〇七年出版），和羅西諾與斯多華合著的新西蘭的國家社會主義。拉斯克少校（*Major Lusk*）最近著了一本新西蘭的社會幸福，有趣固然有趣，可是未免太樂觀了一點。由這些書籍，由編製得當的新西蘭政府年鑑（逐年出版）我得到不少助力，目前儘够再另著一書，專論由一八九〇年至一九二〇年間的罷工和公斷。

(註一四)見羅西諾斯多華書第三三頁。

(註一五)見斯道德書第一七四頁。

(註一六)見羅西諾斯多華書四三—四五頁。

(註一七)主張租借制度的人以為自由保有制度，容易引起欺詐和狂熱的投機；但關於這種事件的爭論，一個旅行者

是很難去斷定孰是孰非的。

(註一八)參閱本章後面的註解。不用說，新西蘭的製造家原來就享受一種「天然的保護」，因為從幾十里外的英國運來的貨物成本是很高的。也不必說，如果移民入境擴大市場，他們所得的利益，會比提高增加全社會（包括他們中間的工人）生活費的關稅所得的利益還要大些。

(註一九)關於鐵道建築的費用留待後面再說。

(註二〇)一九一七年允許每年增加十三鎊，直至對德戰爭終結以後的十二個月纔停止。

(註二一)關於這一點見羅西諾斯多華書第一八三—一九四頁，書中詳述內容，極有趣味。

(註二二)見羅西諾斯多華書第一八二頁。

(註二三)不過至一九一九年減債基金已達五、九五—、〇〇〇鎊。

(註二四)見羅西諾斯多華書中所引，第二九一頁。

(註二五)可以參閱斯道雷今日的問題 (Moorfield Storey: Problems of Today) 書中對於戰時美國國營鐵道的糜費，有許多有趣的觀察。

(註二六)見羅西諾斯多華書第一〇九頁。

(註二七)圓桌研究 (Round Table Studies) 第三冊二頁至三三七頁曾討論國營煤礦的結果，根據書中所舉事實而得的結論，似乎國營煤礦是虧本的，因為工作費用太昂貴。煤業中也不時發生罷工。

(註二八)有人告訴過我，一九一九年的夏天政府煤礦採用怠工政策，結果煤的出產量每月減少了二萬噸，鐵道事業受了嚴重的影響。

(註二九)見塞格佛利書第十五章，羅西諾斯多華書第二八五頁，斯加斐德書第二五三頁。

(註三〇)工廠法和其他保護工人及限制工作時間的法律，過於瑣細，這裏沒有法子研究。關於這些事體的詳細材料具見上面各種書籍和連續版的新西蘭年鑑。

社會民主黨黨綱上要求國家承認人民有要求工作的權利。

(註三一)新西蘭同美國一樣，人民對於他們所有很美麗的森林風景的前途，沒有充分的思慮。假使不立刻採取保護的對策，有許多無可補償的東西就要損失了。

國家圖書館



004754312

